

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Politique de l'Iran dans la Société des Nations

La Conception Iranienne de l'Organisation de la Paix

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 8 Juin 1936, à 14 heures

PAR

MOSTAFA MESBAH ZADEH

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, professeur

Suffragants { MM. LE FUR, professeur
SCELLE, professeur

AIX-EN-PROVENCE

IMPRIMERIE D'ÉDITIONS PAUL ROUBAUD, 10, RUE THIERS

1936



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**La Politique de l'Iran
dans la Société des Nations**

**La Conception Iranienne
de l'organisation de la Paix**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Politique de l'Iran dans la Société des Nations

La Conception Iranienne de l'Organisation de la Paix

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 8 Juin 1936, à 14 heures

PAR

MOSTAFA MESBAH ZADEH

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, professeur

Suffragants { MM. LE FUR, *professeur*
SCELLE, *professeur*

AIX-EN-PROVENCE

IMPRIMERIE D'ÉDITIONS PAUL ROUBAUD, 10, RUE THIERS

1936

* 38550.



A MON PÈRE ET A MA MÈRE

EN TÉMOIGNAGE DE PIÉTÉ FILIALE

A L'AMI DE LA JEUNESSE IRANIENNE

LE PROFESSEUR GASTON VALRAN

INTRODUCTION

L'objet de cette étude est la conception iranienne de l'organisation de la Paix. Si tous les peuples sont unanimes à considérer que l'abolition de la guerre par le désarmement général constitue la garantie la plus sûre, le moyen le plus efficace d'une sécurité et d'une paix durable, l'accord n'est pas encore fait en ce qui concerne la méthode la meilleure pour y parvenir. Chaque nation apporte sa conception de la paix ; et ces conceptions, si elles se ressemblent pour les Etats se trouvant dans une situation analogue, sont bien divergentes entre les divers groupements d'Etats. C'est que les facteurs qui déterminent cette conception changent beaucoup d'un pays à l'autre. L'expérience de l'histoire, la situation géographique, les relations traditionnelles avec d'autres Etats, créent pour chaque Etat des lois permanentes de sa politique et l'attitude envers les Puissances ne peut être basée que sur ces lois.

Cette considération explique la complexité de la question de sécurité et la diversité des méthodes proposées pour sa réalisation.

D'une façon générale, deux thèses se sont manifestées au cours des travaux de la Société des Nations.

En premier lieu, il y avait le groupe d'Etats qui considérait les garanties de sécurité existantes insuffisantes. Cette opinion rendait impossible le désarmement général si, en contre partie, des nouvelles garanties de sécurité n'étaient pas offertes.

D'après une autre thèse, les engagements existants créent un degré de sécurité suffisant pour procéder à une réduction radicale des armements.

La première thèse était soutenue par les Etats qui, à la lumière de leurs expériences, considéraient les garanties existantes comme inefficaces. C'étaient des Etats qui, dans le passé, avaient été trop souvent victimes d'agressions pour pouvoir se fier aux garanties du Pacte, plein de lacunes et d'aléas.

L'autre thèse, celle de la sécurité par le désarmement, était avancée par deux groupes d'Etats bien distincts. D'un côté, il y avait les Etats qui, grâce à leur situation géographique et aux facteurs d'ordre moral (l'absence de tout danger de guerre d'agression, etc.), se sentaient en sécurité plus ou moins parfaite. Le second groupe était composé d'Etats déjà désarmés en vertu de certaines dispositions des traités de paix. Le désarmement général ne les aurait donc pas affectés. D'autre part, leurs voisins, satisfaits de l'état de choses existant, n'éprouvaient pas le besoin d'obtenir de nouvelles garanties pour les cas d'agression. Les Etats en question ne demandaient que le désarmement des autres.

Il s'agit donc, dans notre travail, de rechercher la doctrine Iranienne en matière d'organisation de la Paix, dont les principaux éléments sont : la sécurité, l'arbitrage, le désarmement ; et de déterminer les règles permanentes de cette politique durant les quinze ans d'existence de la Société des Nations.

Il n'est pas possible évidemment d'examiner ici dans tous les détails l'œuvre déjà si considérable de la Société des Nations, dans le domaine de l'organisation de la paix. Nous nous bornerons à exposer les questions à l'ordre du jour dans leur ligne générale de façon à établir comment elles se posèrent

dans la communauté des Nations. Il ne s'agit donc que de ce qui est strictement nécessaire pour l'intelligence de la politique de l'Iran. Cette politique nous nous efforcerons d'en montrer tous les aspects, d'en établir le but et d'en étudier les méthodes ; cela dans la mesure où le permet la documentation existante. C'est donc à la fois un travail d'historien et de juriste que nous serons amenés à faire dans ces pages.

Si nous réussissons, une conception iranienne de l'organisation de la paix se dégagera des faits exposés. On peut l'admettre ou la rejeter. Mais il nous semble qu'il est utile de la connaître. Car sans connaître les conceptions que se font les divers Etats de ce grand et difficile problème, il serait difficile de les concilier et de les rapprocher. Et cela est, à son tour, indispensable pour achever l'œuvre de l'organisation de la paix qui ne saurait être réalisée si l'on ne trouve des solutions répondant aux besoins et aux tendances de tous les Etats et satisfaisant le maximum des demandes de chacun d'eux. Contribuer à une meilleure connaissance du problème de l'organisation de la paix en exposant une des conceptions en présence, voilà donc le but de notre travail.



CHAPITRE PREMIER

La Sécurité

Une excellente définition de la Sécurité a été donnée par M. Politis : « D'après la conception que les Etats s'en font ordinairement aujourd'hui, la sécurité consiste en deux principales garanties : 1^o celle qu'ils ne seront jamais attaqués par aucun Etat ; 2^o celle que, si néanmoins ils l'étaient, ils recevraient immédiatement et efficacement l'aide et l'assistance d'autres Etats ⁽¹⁾ ».

L'Iran s'est attaché d'abord à la réalisation de ces garanties et ensuite à leur efficacité et à leur renforcement. Dans cet ordre d'idées, il a défendu notamment l'art. 10 du Pacte de la Société des Nations, qui garantit aux Membres leur intégrité territoriale et leur indépendance politique contre toutes tentatives faites pour l'affaiblir. Il a collaboré à tous les efforts destinés à renforcer le système des sanctions : le Traité d'Assistance mutuelle, le Protocole de Genève et la Convention pour la définition de l'agresseur. Il s'est efforcé aussi de rendre les mesures d'assistance aussi efficaces que possible. Il a défendu les accords

(1) POLITIS, « Memorandum sur les questions relatives à la sécurité », *Documents de la Commission préparatoire*, série VI, page 132.

particuliers destinés à venir rapidement à l'aide d'un pays victime d'agression, tels que les ententes régionales et la convention d'assistance financière.

SECTION I

La Question de l'Article 10 du Pacte et le Veto de l'Iran

§ I^{er}. — *Généralités.*

Au lendemain de la guerre, ce que l'opinion universelle réclamait avant tout, c'était une garantie contre le retour d'une semblable catastrophe, une garantie efficace de paix et de sécurité. « Il faut, déclare le Président Wilson, le 9 juin 1918, que le monde n'ait plus jamais à redouter l'inique et égoïste agression d'une autre nation. L'ensemble de la famille des nations devra garantir à chacune qu'aucune autre ne violera son indépendance politique ou son intégrité territoriale. Telle est la base, la seule et unique base concevable de la paix future du monde ».

La Société des Nations, dont la mission essentielle est d'assurer aux nations la paix et la sécurité, fit de ce principe wilsonien la base fondamentale, le point capital de sa charte. L'article 10 du Pacte est ainsi conçu : « Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société.

En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

Cet article a été dès le début l'objet de commentaires et d'interprétations les plus contradictoires. Pour les uns, il est la condition constructive de l'institution, pour les autres, il en est, au contraire, la cause destructive.

Pour ses partisans, une Société des Nations, sans la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats, serait incomplète. Cette garantie constitue la disposition essentielle du Pacte de la Société des Nations : « Qui dit Société des Nations, dit garantie de l'intégrité territoriale, et plus la Société des Nations sera parfaite, plus cette garantie sera complète ⁽¹⁾ ».

M. le Professeur A.-G. de La Pradelle écrivait à ce sujet en 1923 : « Grâce à ce texte capital, véritable clé de voûte du système, la Société des Nations s'élève au-dessus de l'institution chère au pacifisme anglo-saxon des *leagues to enforce Peace* pour devenir une véritable organisation d'entraide internationale contre la cupide entreprise des nations qui, par la force, cherchent à s'entendre aux dépens des autres ⁽²⁾ ».

Les adversaires de l'article 10 l'accusent de vouloir perpétuer le statu quo créé par les Traités de Paix ; pour eux, cet article est le mauvais esprit de l'institution, c'est un « germe qui infailliblement détruirait la Société des Nations. L'article 10 ne peut servir

(1) Paul MORIAND, *La Société des Nations et la Suisse*, Berne 1919, p. 42.

(2) T. KOMARNICKI, *La question de l'intégralité territoriale dans le Pacte de la S.D.N.*, thèse Paris 1923, préface de M. le Professeur A. G. de La Pradelle.

qu'à éblouir et fourvoyer les esprits simples et les nations faibles en leur donnant l'illusion d'un secours sérieux à l'heure du danger, sous l'apparence d'un bouclier d'acier qui n'est, en réalité, qu'en vil carton ; cet article a fait son œuvre pour séduire les naïfs et les inconsiderés⁽¹⁾ ».

La Société des Nations ne resta pas étrangère à ces courants d'opinions. Il y eut dès le début de sa fondation deux courants opposés à propos de l'article 10 : l'un de ces courants était pour la suppression absolue, l'autre pour le maintien de l'article 10. Certains Etats abrités par leurs frontières, ou forts de leur système de défense, de leur organisation militaire se trouvent, par le fait, dans des zones de relative sécurité. Ces Etats redoutaient le risque d'être entraînés à des expéditions lointaines et coûteuses dans le cas où un autre membre serait victime d'une agression. Ils estimaient, en comparant le maigre profit qu'ils tiraient de la Société des Nations avec les charges imposées par le Pacte, l'effort très onéreux et le résultat disproportionné.

D'après ce calcul, ils demandaient la suppression de l'article 10.

Cette thèse était soutenue par certaines grandes puissances, dont la Grande-Bretagne et le Canada, assez fortes pour assurer leur défense. La Grande-Bretagne, selon sa politique traditionnelle, voulait avoir les mains libres ; elle n'entendait pas être tenue par une obligation stricte telle que celle découlant de l'article 10. Quant au Canada, il devait être attaché logiquement aux principes wilsoniens et soutenir la Société des Nations, mais c'était à la condition

(1) Observations de M. LOUTER ; voir « L'Examen de l'organisation et des statuts de la S. D. N. », rapport de MM. Adatci et de Visscher, *Annuaire de l'Institut de Droit International* 1923, p. 67.

de s'y rencontrer avec les Etats-Unis sur l'appui de qui elle pensait pouvoir compter. Or, les Etats-Unis, ayant eu à choisir entre les principes wilsoniens, principe d'intervention dans les affaires non américaines et la théorie monroviennne du principe de non intervention, fidèles à leur tradition séculaire, optèrent pour cette dernière.

Dans cet esprit, le Sénat américain rejeta le Traité de Versailles et, par suite de ce rejet, les Etats-Unis s'abstinrent de participer à la Société des Nations. Le Canada chercha d'autres moyens qui auraient facilité l'admission des Etats-Unis à la Société des Nations. Considérant que l'article 10 était le gros obstacle, le Canada demanda, dès le début, sa suppression. Dans cette attitude, il observait le même comportement que la Grande-Bretagne.

Le second courant était le maintien pur et simple de l'article 10 ; il avait pour principe la solidarité collective, il puisait sa force dans l'union, il incarnait la Société des Nations. Selon cette thèse, l'article 10 est la base fondamentale de la Société des Nations. Ne pas en affirmer le principe, ne point en en assurer l'organisme, c'est annuler la doctrine et anéantir l'institution. Il faut que l'article 10 reste sans aucun amendement, sans aucune retouche.

Cette thèse était celle des Etats situés dans les zones les plus exposées et surtout des petites nations trop faibles pour se défendre elles-mêmes chacune séparément.

De ce groupe se détache une figure remarquable : l'Iran. Il fit preuve de solidarité, il prouva une exacte compréhension du rôle assumé par la Société des Nations, et guidé par une haute intelligence, il eut l'initiative peut-être la plus opérante, parce qu'elle fut la plus consciente des convoitises dont certaines

petites nations étaient l'objet; l'Iran, et avec lui les petites Puissances les plus exposées à des risques de conflit, estimèrent qu'il fallait aviser au salut commun : sauver la Société des Nations par le maintien de l'article 10, et son maintien intégral.

D'après l'Iran, l'article 10 est, par sa destination, intangible ; si on le supprime, l'édifice s'écroule ; si on le modifie, l'édifice s'ébranle. L'Iran fut le seul Etat parmi les Membres de la Société des Nations à opposer avec courage son veto à toute tentative de suppression, d'amendement et même d'interprétation de l'article, tentative qui aurait eu pour résultat de diminuer la valeur de l'article 10, clé de voûte du Pacte. Grâce à son attitude ferme et résolue, il sauva et le principe et l'institution.

Les positions respectives étant déterminées, nous allons voir quelle fut en particulier l'attitude de l'Iran dans ce débat.

§ II. — *Tentative de suppression.*

A la première Assemblée, le délégué canadien, M. Doherty, adversaire le plus ardent de l'article 10, proposa une motion tendant à la suppression pure et simple de cet article⁽¹⁾.

La motion canadienne fut renvoyée à la Commission d'amendement qui était déjà chargée d'étudier l'esprit et la portée de l'article 18 du Pacte ; elle soumit à son tour la motion canadienne à l'examen du Comité des juristes. Selon le Comité, l'article 10 n'est qu'un principe général dont l'application doit être cherchée dans d'autres dispositions du Pacte consacrées aux moyens de prévenir la guerre. L'obli-

(1) Actes de la II^e Assemblée, 1920, séances plénières, p. 275-279.

gation générale de la garantie militaire jouerait seulement dans le cas où un Etat aurait eu recours à la guerre, alors que les procédés pacifiques n'auraient pas encore été épuisés⁽¹⁾. Cependant le Comité recommandait le maintien de l'article 10 tout en suggérant le vote d'une déclaration interprétative pour en fixer la portée exacte.

La discussion de la proposition Canadienne fut reprise par la première Commission de la II^e Assemblée⁽²⁾. Elle reconnaissait que « l'exclusion des actes d'agression, comme moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance politique des Etats est de l'essence même de la Société des Nations ». Toutefois, la Commission se ralliait à l'opinion des juristes et réclamait l'adoption d'une déclaration interprétative: elle fut votée à l'unanimité par la Sous-Commission.

La clause interprétative qui diminuait la signification générale de l'article, rencontra au sein de la Commission des opposants de diverses nuances. Le délégué du Canada trouvait que maintenir l'article 10 dans le Pacte, c'était y entretenir « un germe de mort qui infailliblement détruirait la Société des Nations ». Au contraire, d'autres Membres reprochaient à la Commission d'avoir amoindri l'étendue de la garantie promise par le Pacte.

« Pour qu'une agression quelconque, dit M. Rolin (Belgique), puisse motiver une demande de répression collective sur le pied de l'article 10, il importe peu qu'elle ait ou non pour origine une violation des articles 12, 14 et 15 du Pacte... L'article 10 formule non un principe général, mais deux engagements

(1) STRUYCKEN, *La S. D. N. et l'intégralité territoriale*, p. 107.

(2) Séances des Commissions de la II^e Assemblée, p. 107 et s., p. 191 et suiv.

collectifs, complets en eux-mêmes. La participation à ces mesures tant militaires qu'économiques sera rigoureusement obligatoire dans le cas de l'article 10 aussi bien que dans celui des articles 12, 13 ou 15, chaque fois que cette participation sera indispensable, à la réalisation de la garantie contenue dans l'article 10. Le Pacte ne fixe pas le quantum ou le minimum de prestations ».

Finalemeut, à raison des divergences de vue entre les membres, on dût renvoyer la discussion à l'Assemblée suivante. « avec la recommandation de prendre une décision à ce sujet avant tout autre amendement ». M. Struycken, rapporteur de la Commission, expliqua la cause de ce renvoi, par le fait qu'une opinion générale n'était pas encore formée sur le sens de l'article et les conséquences de sa suppression éventuelle.

§ III. — *Tentative d'amendement.*

A la III^e Assemblée, le Canada ayant constaté l'impossibilité d'obtenir actuellement l'abrogation de cet article, en demanda la modification⁽¹⁾. Le délégué canadien M. Lapointe proposa l'amendement suivant à l'article 10 : ajouter à la fin de l'article 10 les mots suivants : « En tenant compte des circonstances politiques et géographiques de chaque Etat », et en plus de ces mots la phrase suivante : « L'avis donné par le Conseil en cette circonstance sera considéré comme un point de la plus haute importance, qui sera pris en considération par tous les Membres de la Société, avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil ; mais aucun membre ne sera obligé

(1) Actes de la première Commission de la III^e Assemblée 1922 p. 22 et suiv.

de commettre un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son Parlement, de sa législation, ou de tout autre corps représentatif ».

Ainsi, selon les termes pittoresques du rapporteur M. Struycken⁽¹⁾ : l'enfant qui avait vécu pendant à peu près trois années sans avoir causé aucun trouble, légitima, en quelque sorte son existence.

Malgré le changement d'attitude du Canada, certains Etats réclamaient toujours le maintien de l'article et n'acceptaient aucun amendement qui aurait pour but d'affaiblir sa portée.

A l'Assemblée, M. Barthélemy (France) rappelait « que l'article 10 était un fronton au grand temple de l'organisation internationale ; la déclaration du Droit International nouveau ».

Quant à l'Iran, son premier délégué, le Prince Arfa, partageait l'opinion du délégué de France. Dans son brillant discours, il déclarait notamment : « Si je ne me trompe, les hommes d'Etat qui ont élaboré les clauses de notre Pacte, n'avaient pas l'intention de créer une société de bienfaisance ou d'hygiène... Le but essentiel de la Société des Nations était, dans l'esprit de ses initiateurs, la formation d'une Société qui garantirait la Paix à ses membres et les protégerait contre le retour d'une pareille calamité... La croyance unanime en Orient était que la Société des Nations constituait un grand organe politique de garantie contre la guerre. Cette interprétation était basée sur les clauses de l'article 10 du Pacte, et c'est uniquement dans cette idée que nous nous sommes empressés d'adhérer à la Société. »

Le délégué de l'Iran continue : « L'heure est grave, la Société des Nations peut avancer ou reculer Il

(1) Actes de la III^e Assemblée 1922, séances plénières, p. 210-218.

faut choisir. Si elle s'ampute de ce qui est sa force, elle risque l'effondrement⁽¹⁾ ».

L'accord n'ayant pu se faire ni sur la suppression, ni sur l'amendement, le problème ne reçut pas de solution. Il appartenait à l'Assemblée suivante de la chercher. Dans l'intervalle, le Conseil devait décider des mesures à prendre en vue d'une étude détaillée de l'amendement canadien.

Le Secrétaire général chargé par le Conseil invita les Membres de la Société des Nations, par une lettre circulaire du 22 février 1923, à communiquer leurs observations sur les propositions canadiennes.

L'examen des réponses nombreuses des Etats révéla la diversité d'opinions entre eux, aussi bien sur les amendements canadiens que sur l'interprétation générale de l'article 10. Tandis que les uns s'exprimaient en faveur des amendements envisagés, d'autres se prononçaient contre toute tentative d'amendement ou d'interprétation tendant à diminuer la garantie de l'article 10.

Les Puissances suivantes approuvèrent nettement la proposition canadienne : les diverses parties de l'Empire Britannique, l'Autriche, la Bolivie, la Bulgarie, la Hongrie, le Portugal (en s'en remettant à la décision de la Société des Nations), la Roumanie (d'accord avec le deuxième point de la proposition canadienne), l'Uruguay.

Se déclarèrent contre : la Chine, le Siam, la Yougoslavie, la Lettonie.

Pour la Pologne, comme pour la Grèce, les amendements canadiens servaient de moyens pour éluder les engagements internationaux et enlever toute valeur pratique aux garanties promises par le Pacte.

(1) Actes de la III^e Assemblée 1922, Première Commission, p. 79-80.

Le Gouvernement Français se déclara aussi contre le premier point de la proposition canadienne. D'après lui, le Conseil devant agir dans l'intérêt supérieur de la Paix mondiale, il n'est pas convenable de limiter ses pouvoirs par certaines clauses, telle que l'obligation de tenir compte des circonstances politiques et géographiques des Etats en cas d'une action collective.

Par contre, la France se trouva d'accord avec le Canada sur le second point. Elle estime qu'en ratifiant le Pacte, le Parlement n'a pas donné au Gouvernement la délégation permanente de prendre dans tous les cas, en vue de l'application de ce Pacte, des mesures qui exigeraient, en d'autres circonstances, l'autorisation parlementaire.

D'après le Gouvernement Finlandais, la proposition canadienne introduirait à l'article 10 du Pacte un nouveau principe qui serait susceptible d'affaiblir la portée de la garantie prévue à cet article.

L'Italie jugeait qu'aucune discussion sur la proposition canadienne ne pouvait conduire à des résultats pratiques tant qu'un traité d'assistance mutuelle n'était pas signé et tant que la question du désarmement n'était pas résolue.

Quant à l'Iran, son attitude n'avait pas changé. Sa réponse ne pouvait faire l'objet d'aucun doute, d'une hésitation, elle était négative. Pour lui, l'article 10 constitue une des garanties les plus essentielles pour la paix mondiale, et il ne pouvait pas consentir à son affaiblissement. « Le Gouvernement et le peuple persan ne pourront aucunement admettre un amendement qui pourrait porter atteinte à l'esprit de l'article 10 du Pacte, ni adhérer à une disposition qui pourrait diminuer l'efficacité dudit article. »

Le Conseil, en présence des réponses contradictoires et complexes des Gouvernements ne se trouva pas en mesure de présenter à l'Assemblée une recommandation, il se borna simplement à lui transmettre les observations des Gouvernements.

§ IV. — *Tentative d'interprétation.*

Pendant la discussion de l'article 10 par la première Commission de la IV^e Assemblée, un fait important se produisit. A la troisième séance de la Commission, le délégué canadien Sir Lauer Gonin déclara qu'il renoncerait à solliciter un amendement de l'article 10 ; il réclamait simplement une interprétation officielle de cet article. La première Commission accueillit favorablement la proposition canadienne et chargea une Sous-Commission de l'étudier. Celle-ci, dans son rapport à la première Commission, suggérait l'adoption de la résolution suivante :

« L'Assemblée, désirant préciser la portée de l'article 10 du Pacte, adopte la résolution suivante :

« Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application de mesures militaires, comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

L'avis donné par le Conseil sera considéré comme une invitation de la plus haute importance, qui sera prise en considération par tous les Membres de la Société avec le désir d'exécuter de bonne foi leurs engagements.

« Il appartient toutefois aux pouvoirs constitutionnels de chaque membre de juger si les circonstances

donnent ouverture à l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des membres, et dans quelle mesure il est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires ».

La renonciation du Canada à toute proposition de suppression et même d'amendement ne calma pas les appréhensions de certains Etats.

Quoiqu'il ne s'agissait que d'une précision, d'une interprétation, certains Etats ne continuèrent pas moins à critiquer la résolution interprétative qui diminuait considérablement la valeur et la portée de l'article 10. Ils protestèrent surtout contre le dernier alinéa de la résolution.

M. Erich (Finlande) protestait contre une thèse qui laissait au Parlement le soin de « juger d'une manière presque souveraine les obligations des Etats. »

Le délégué de Roumanie faisait spirituellement remarquer « qu'il est contraire à tous les principes du Droit de faire dépendre la légalité d'une obligation de l'appréciation du débiteur.

D'après M. Barthélemy, la résolution interprétative allait contre l'esprit de l'article 10 puisqu'elle admettait une espèce de souveraineté des Parlements pour apprécier l'opportunité des mesures à prendre en vertu des recommandations du Conseil.

Mais, finalement, M. Barthélemy se rallia à la proposition canadienne.

Quant à l'Iran, il suivait le chemin qu'il s'était tracé dès le début. Il soutenait toujours le maintien de l'article 10 dans sa rédaction primitive et s'opposait à tout amendement ou toute interprétation ayant pour but d'en diminuer la portée.

La discussion de la résolution interprétative au

sein de la Commission démontra la divergence de vues qui existait entre les membres, et d'une façon particulière à propos de l'alinéa 3 de la résolution.

A la septième séance, de la Commission, la délégation anglaise proposa une nouvelle rédaction de cet alinéa.

« Il appartient toutefois aux corps constitutionnels de chaque Etat-Membre de décider, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des Etats-Membres, dans quelle mesure ledit Membre est obligé d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires. »

Cette proposition ne laissait aux Parlements des pays Membres que le soin de décider dans quelles mesures ils étaient tenus d'assurer l'exécution de l'obligation par l'emploi des forces militaires. Après d'autres modifications de détail, la résolution fut adoptée à l'unanimité par la Commission contre deux voix opposantes : celle de la Perse et celle de la Finlande.

La résolution interprétative fut discutée à la douzième et à la treizième séances plénières de la IV^e Assemblée. Le rapporteur, M. Rolin (Belgique), en rappelant l'origine américaine de l'article 10 rejetait son amendement et à plus forte raison sa suppression qui présentaient à son avis des inconvénients théoriques et pratiques. Quant à son interprétation, il précisait que la résolution n'avait pas au point de vue juridique, une valeur bien précise. Il se ralliait à cet égard au point de vue exprimé à la première Commission par l'éminent juriste, M. Scialoja (Italie) : « le Pacte est une convention internationale qui a reçu la ratification des Etats et nous ne pouvons pas, sans cette ratification, adopter une interpréta-

tion qui engage juridiquement et définitivement les Etats ».

M. Barthélemy (France) donnait comme argument en faveur de la résolution interprétative qu'elle empêcherait que les affaires du Nouveau et Ancien Continent fussent mélangées⁽¹⁾.

M. Politis affirmait que l'article 10, tel qu'il était conçu d'après la résolution interprétative suffisait pour sauvegarder l'existence et l'intégrité territoriale des nations faibles.

Le délégué britannique trouvait dans la résolution interprétative le moyen de supprimer toute équivoque quant à l'étendue des obligations découlant de l'article 10.

Quelle fut l'attitude de l'Iran ? Elle ne changea pas. Les arguments des adversaires de l'article 10 ne purent le convaincre. Il restait, comme il l'est aujourd'hui, fidèle au Pacte. Il ne voulut même pas, comme le firent d'autres Etats, s'abstenir au moment du vote. Il a manifesté, dès le commencement, sa volonté ferme de s'opposer à tout ce qui aurait pu affaiblir la garantie promise par l'article 10, qui est une déclaration solennelle de la solidarité internationale. Les délégués de l'Iran exposèrent d'ailleurs les raisons pour lesquelles ils voteraient contre la résolution interprétative. Le premier délégué iranien, le Prince Arfa, déclarait notamment : « Ce n'est ni par caprice, ni par entêtement, ni par manque d'estime et de sympathie pour le Canada que la Perse insiste pour maintenir intégralement l'article 10.

« En effet, comparez géographiquement et politiquement la position de la Perse et celle du Canada ; le Canada est situé au bord de l'Océan Atlantique

(1) Actes de la IV^e Assemblée 1923, séances plénières, p. 82.

et fait partie du Grand Empire Britannique, tandis que la Perse, située en Asie, est entourée d'Etats qui ne font pas partie de la Société des Nations. Jamais l'idée ne viendra à personne d'attaquer le Canada, car ce serait en même temps attaquer l'Empire Britannique. A ce point de vue, la situation est toute différente pour la Perse ».

Ensuite, le premier délégué de l'Iran faisait remarquer qu'à côté de l'Iran, il y avait d'autres Etats qui se défiaient de la résolution interprétative. La preuve en fut qu'au moment du vote, il y eut vingt-deux abstentions. De plus, l'Iran avait avec lui l'Orient et tout spécialement le monde musulman dont il était alors le seul représentant à la Société des Nations: « La croyance unanime en Orient était que la Société des Nations constituait un grand organe politique de garantie contre la guerre. Cette interprétation était basée sur les clauses de l'article 10 du Pacte et c'est uniquement dans cette idée que nous nous sommes empressés d'adhérer à la Société des Nations ⁽¹⁾ ».

Ainsi de l'avis du Gouvernement iranien, l'article 10 devait rester tel quel, ou bien la résolution interprétative n'apportait aucun élément nouveau dans les stipulations de l'article 10 et alors elle ne présentait aucune utilité, ou bien la proposition amoindrirait l'efficacité des garanties et alors l'Iran se verrait obligé de s'y opposer.

La délégation iranienne s'éleva tout particulièrement contre l'alinéa 3 de la résolution, qui subordonnait le déclenchement d'une action de secours, efficace seulement lorsqu'il est rapide, à l'approbation des corps représentatifs de chaque Etat. L'ac-

(1) S. D. N., Commission des amendements au Pacte, 11 décembre 1922.

ceptation de cet amendement aurait donc la même portée qu'une suppression pure et simple de l'article 10. Demander le consentement des Parlements était d'autant moins nécessaire qu'ils l'avaient donné d'avance en ratifiant le Pacte : « La Perse doit certainement insister pour que l'article 10 du Pacte garde intégralement toute sa force. Or, nous comprenons par l'article 10 de ce Pacte que la recommandation du Conseil en cas de nécessité est obligatoire pour les Membres de la Société des Nations ; tandis qu'avec l'interprétation qu'on nous propose, la suite à donner à la recommandation du Conseil dépend de la ratification par les Parlements des pays qui sont Membres de la Société des Nations⁽¹⁾ ».

Pour faire encore preuve de conciliation, la délégation de l'Iran demanda l'ajournement du vote de la résolution jusqu'à la fin de la session. Dans cet intervalle, elle aurait le temps de recommander à son Gouvernement l'intérêt qui s'attachait à l'adoption de la résolution. Vaine précaution. Le Canada s'opposant à toute transaction comme à tout attermoiement demanda le vote immédiat. Arrêtée par cette résistance opiniâtre, la délégation iranienne resta sur sa position : Elle vota contre. Sur un total de 52 voix, la résolution obtint 29 voix affirmatives, 22 abstentions et une voix négative : celle de l'Iran. La résolution ne fut pas adoptée puisque suivant le règlement de l'Assemblée, il fallait l'unanimité, mais le Président ne la déclara pas rejetée non plus, car la majorité s'était prononcée en sa faveur.

*
**

« Etre ou ne pas être », telle était la question que posait le maintien ou la suppression de l'article 10

(1) Acte de la IV^e Assemblée 1923, séances plénières, p. 80-81,

dans le Pacte de la Société des Nations. Il ne s'agissait point d'une question particulière à deux Etats comme dans un duel ; l'objet était plus haut et plus large, il s'agissait de l'intérêt même de toutes les nations.

Certes, les préoccupations égoïstes de quelques-uns suscitèrent les controverses les plus vives, les plus subtiles ; mais au dénouement de ce drame, la vérité l'emporta sur toutes les argumentations, ce fut le triomphe du sentiment, et de l'idée de la Paix. Elle rallia, plus tard, la Puissance même qui, en 1924, avait été une des adversaires de l'article 10 : la Grande-Bretagne.

Il est fort curieux de constater — et c'est même l'intérêt original de ce drame — que ce fut un petit Etat, un Etat asiatique du Moyen Orient qui, avec l'intelligence profonde de cet ordre nouveau, assura le triomphe de cette vérité.

A ce propos, M. le Professeur Geouffre de la Pradelle dit : « Il est heureux que l'opposition de la Perse ait fait échouer un texte qui, s'il s'était inscrit dans le Pacte par voie d'amendement, eut commencé déjà à l'énervier, à un point tel que la décadence de la Société des Nations eut immédiatement commencé ⁽¹⁾.

Ainsi, l'Iran s'affirmait, lui oriental, sur le plan occidental ; cette attitude témoignait d'une entente plus large qu'elle n'avait jamais été entre les peuples en deça et au delà de la Méditerranée.

C'est cette entente que le premier délégué de l'Iran, le Prince Arfa, constatait un an plus tard, à l'occasion de la discussion du Protocole de Genève quand il déclarait : « L'année dernière, la Perse avait eu le

(1) A. G. DE LA PRADELLE, *Cours professé à la Dotation Carnegie 1930-1931*, page 437.

pénible, mais nécessaire devoir, d'empêcher par son vote unique, un affaiblissement dangereux de l'article 10 du Pacte. Aujourd'hui, vous avez tous travaillé à renforcer cet article et l'article 13 par un système admirable de mesures pratiques. Qui pourrait mieux s'en féliciter que la Perse. Vous nous avez compris, nous vous comprenons. C'est l'heureuse unanimité⁽¹⁾ ».

SECTION II

Le Traité d'Assistance Mutuelle

En même temps que les propositions qui avaient pour objet la suppression de l'article 10 échouaient, ses partisans continuaient leurs efforts pour le renforcement de la garantie que contenait cet article⁽²⁾. A cette fin, la Commission temporaire mixte élaborait le projet du Traité d'Assistance Mutuelle en se basant sur les deux projets dont l'un avait pour auteur lord Cecil, l'autre émanait du colonel Requin. Les deux projets différaient notamment en ce qui concerne la question si importante des garanties particulières.

Le projet de lord Cecil n'admettait des traités particuliers que dans des cas exceptionnels. Le projet français, d'accord avec l'opinion de la majorité des experts, tout en prévoyant une garantie générale, faisait des garanties particulières la base du système d'assistance.

(1) Actes de la V^e Assemblée, 1924, p. 225.

(2) A. G. DE LA PRADELLE, *op. cit.*, 1928-1929.

La Commission, après avoir étudié ces deux projets ainsi que les mémoires des divers gouvernements, est arrivée à établir un texte définitif qui fut présenté à la IV^e Assemblée de 1923.

Les articles 6, 7, 8 prévoyaient des accords défensifs complétant la garantie générale. En vertu de ces accords défensifs, les Etats signataires s'engageaient à mettre immédiatement à exécution, dans les cas d'agression qui seraient prévus, le plan d'assistance arrêté entre eux. Ces accords devaient être examinés par le Conseil du point de vue de leur conformité avec les principes du Traité et du Pacte. Le Conseil pouvait, le cas échéant, suggérer des changements au texte de ces accords qui, d'autre part, devaient être ouverts, c'est-à-dire accessibles aux autres Etats, parties au Traité. Ces dernières stipulations devaient apaiser les craintes des adversaires des traités particuliers.

Quant à l'ensemble du projet, il déclarait la guerre d'agression un crime international, il imposait au Conseil l'obligation de définir l'agresseur, il prévoyait un ensemble de mesures que le Conseil pourrait prendre en cas d'agression, il recommandait la création de zones démilitarisées. Enfin, en échange des garanties nouvelles, offertes par le Traité général ou les accords complémentaires, chaque Etat devait faire connaître les réductions et les limitations des armements qu'il estimait proportionnées aux sécurités ainsi fournies. En outre, l'assistance mutuelle n'entrerait en vigueur qu'après la réduction des armements.

Quelle fut l'attitude de l'Iran relativement au Traité d'Assistance mutuelle ? L'Iran attaché aux principes de l'article 10 du Pacte ne pouvait que souhaiter le vote de ce Traité qui renforçait les dispositions

de cet article. Cette attitude ressort peut-être mieux encore du discours prononcé par son délégué, M. Foroughi, le 25 septembre 1923. Il voyait, dans l'adoption du Traité, une garantie positive de paix et il en donnait en principe l'adhésion de son Gouvernement : « J'ignore évidemment combien d'Etats sont disposés à se rallier à ce Pacte de garantie mutuelle, mais je puis vous donner l'assurance que la Perse y adhérera, donnant ainsi la preuve qu'elle veut une Société des Nations solide et forte⁽¹⁾ ». Dans un autre discours, il félicitait lord Robert Cecil d'avoir obtenu l'élaboration d'un pacte qui, dans sa pensée, comme représentant, constituait un pas vers une limitation des crédits de guerre. « Le Traité d'Assistance mutuelle, disait le délégué de l'Iran, donnera un appui aux petites nations venues à la Société des Nations pour lui demander secours. C'est de grand cœur que notre pays s'associe à la généreuse initiative de la Société et qu'il donnera son adhésion au Pacte de garantie mutuelle. »

Le projet de Traité fut, conformément à la décision de l'Assemblée, transmis par le Conseil aux gouvernements. Ceux-ci ne lui accordèrent pas un bon accueil ; certains le repoussèrent d'une façon décisive, d'autres, en donnant une adhésion de principe, proposaient des modifications importantes.

Cette divergence de vue entre les Gouvernements causa l'échec du Traité.

On reprochait tout d'abord au Traité de laisser tout à fait de côté la question de l'arbitrage et du règlement pacifique des conflits, ce qui était un reproche pleinement justifié. En outre, les Etats, donnant au désarmement le pas sur la sécurité, jugeaient

(1) Actes de la IV^e Session ordinaire de l'Assemblée 1923, p. 85.

les stipulations concernant le désarmement comme insuffisantes et critiquaient, d'autre part, le système des traités particuliers adopté par le Traité. Par contre, un groupe d'Etats, considéraient comme insuffisantes les garanties générales d'assistance, et, notamment, les règles concernant la détermination de l'agresseur.

SECTION III

Le Protocole de Genève

Après l'échec du Traité d'Assistance mutuelle, la question de l'organisation de la Paix se posait de nouveau dans toute son étendue. Et la V^e Assemblée, après avoir délibéré dans une atmosphère d'enthousiasme inconnue jusque là, et sachant profiter des récentes expériences, combla les lacunes du Traité, élaborà le « Protocole pour le règlement pacifique des conflits internationaux » et réussit d'un coup à résoudre cet immense problème d'une façon admirable. Malheureusement, son œuvre ne fut pas durable.

Le Protocole de Genève de 1924 constituait un essai de résoudre l'ensemble des questions de l'organisation de la paix, et ceci pour tous les Etats du monde, en tant qu'ils étaient membres de la Société des Nations. C'était donc une œuvre qui peut-être n'était pas parfaite dans tous ses détails, mais qui était, en même temps, complète et universelle. Aucun élément essentiel de l'organisation de la paix ne faisait défaut, contrairement au Traité d'Assistance qui laissait de côté l'arbitrage. Le Protocole avait, en effet, pour

devise de traiter à pied égal les trois grands principes : Arbitrage, Sécurité, Désarmement, dont la stricte interdépendance était enfin généralement reconnue. Et il leur donnait comme base de principe qui doit constituer le point de départ de toute organisation de la Paix : la condamnation de la Guerre.

Le Protocole mettait, en effet, dans son article 2, la guerre hors la loi. Il organisait un système d'arbitrage et de règlement pacifique des conflits qui, en principe, ne laissait aucun conflit sans solution. Pour les conflits d'ordre juridique, la juridiction obligatoire de la Cour Permanente de Justice Internationale était prévue par l'article 3 du Protocole. Pour les conflits politiques, une procédure nouvelle était élaborée conduisant également à la solution arbitrale de tous les conflits. La détermination de l'agresseur, élément indispensable de tout système efficace des sanctions, était assurée par l'article 10, grâce à l'adoption de l'idée de présomption de l'agression, valant jusqu'à preuve du contraire, établie au moyen d'une décision unanime du Conseil. Pour le cas où il n'y aurait pas de présomption, le Conseil devait, ou bien désigner l'agresseur par un vote unanime, ou prescrire un armistice dont il fixerait les conditions à la majorité des deux tiers. Qui refuserait ou violerait cet armistice serait réputé agresseur ⁽¹⁾. Un système qui n'est donc peut-être pas sans défaut, mais qui, au moins, est complet et efficace.

Pour le cas de menace d'agression, des mesures préventives prises par la majorité des deux tiers, étaient prévues par l'article 7. Enfin, en cas d'agression, les sanctions devaient être appliquées immédia-

(1) Georges SCELLE, « Règles générales du droit de la Paix », *Recueil des cours de l'Académie internationale de la Haye*, tome XLVI, 1933, p. 685-686.

tement. La participation était obligatoire pour tous les Etats ; l'article 11 du Protocole stipulait, en effet, que les Etats étaient tenus à collaborer loyalement et efficacement pour assurer le respect du Pacte et résister à l'acte d'agression. Des plans d'action destinés à faire jouer les sanctions économiques et financières devaient être préparés d'avance. De même les mesures d'assistance financière à un Etat attaqué. Enfin, des accords particuliers, réglant d'avance l'assistance militaire en cas d'agression, étaient admis par l'article 13, alinéas 2 et 3. Toutefois, ces accords particuliers ne devaient jouer que lorsque le Conseil aurait enjoint aux Etats signataires d'appliquer les sanctions. En outre, ces accords devaient être ouverts à tout Etat, membre de la Société des Nations, qui voudrait y adhérer.

En ce qui concerne enfin le désarmement, une conférence était prévue, dont la date fut fixée au 25 juin 1925. Ce n'est qu'après l'élaboration par cette conférence d'un plan de réduction des armements que le Protocole devait entrer en vigueur. Il serait, d'autre part, devenu caduc dans le cas où le plan adopté par la Conférence n'aurait pas été exécuté. Ainsi les divers éléments de l'organisation de la paix étaient indissolublement liés : pas d'arbitrage et de sécurité sans le désarmement, pas de désarmement sans arbitrage et sécurité. On espérait, avec raison, assurer de cette façon le succès de la Conférence du désarmement.

La part de la délégation iranienne dans l'élaboration du Protocole fut restreinte. Les délégués ne participèrent pas d'une façon active aux débats ; à vrai dire, ce n'était pas là une abstention, bien au contraire, c'était une approbation tacite dérivant logiquement d'identiques déclarations antérieures.

SECTION IV

Les Ententes régionales§ I. — *Généralités.*

L'échec du Protocole de Genève, suivant celui du Traité d'Assistance mutuelle, ne permettait plus à la Communauté internationale d'espérer que l'ensemble du problème de l'organisation de la Paix puisse être réglé en une seule fois, par un accord universel et complet. La réalisation de tous les principes fondamentaux de l'organisation de la Paix : condamnation de la guerre d'agression, arbitrage, sécurité, désarmement d'un seul bloc et dans les relations entre tous les Membres de la Société des Nations, s'avérait impossible pour le moment. Deux voies s'ouvraient alors devant la Communauté des Nations, qui devaient se rendre compte de la nécessité de procéder par étapes, ou réaliser les principes fondamentaux d'une façon plus ou moins complète, mais seulement dans les relations entre certains peuples ; ou bien réaliser les principes l'un après l'autre, mais tout de suite pour toutes les nations. La première méthode, horizontale, consistait donc à apposer l'un à côté de l'autre, des accords régionaux. La seconde, verticale, était de superposer des accords universels de renonciation à la guerre, d'arbitrage, etc... La première méthode fut préférée.

La possibilité des engagements régionaux est envisagée par l'article 21 du Pacte : il permet, dans la grande Société, la formation de sociétés particulières où les Membres ayant les mêmes intérêts et les mêmes

craintes pourraient se réunir pour défendre leur propre sécurité et par là même la sécurité générale. La caractéristique des accords régionaux consiste dans l'engagement pris par les Parties Contractantes de s'abstenir de toute agression contre l'une des Parties et quelquefois même de se prêter une assistance mutuelle. Cette dernière stipulation diminue considérablement les chances de l'agresseur éventuel et consolide le maintien de la paix et de la sécurité.

Ces accords furent notamment conclus entre les pays situés dans des zones où la crainte d'une agression était toujours imminente et où une aide militaire efficace et immédiate eût été de toute urgence.

§ II. — *Les Pactes régionaux de sécurité de l'Iran.*

Quelle position observa l'Iran à l'égard des accords régionaux ? Il se montra favorable. Cette approbation a sa justification dans la situation, pleine de risque pour l'Iran, où se trouvait le Moyen Orient. L'Iran était entouré de pays qui ne faisaient pas partie de la Société des Nations, et qui pouvaient avoir des difficultés les uns avec les autres ; il avait un grand intérêt à prendre avec eux certaines assurances spéciales et particulières ; c'était d'abord pour assurer sa propre sécurité et aussi celle du Moyen Orient, par un sentiment naturel et légitime de solidarité. A considérer une politique générale, le Gouvernement de l'Iran ne pouvait qu'acquiescer à ces accords si conformes à son propre plan de conduite basé sur le renforcement des garanties du Pacte. A propos de ces accords, prenant comme norme le Traité de Locarno, M. Foroughi faisait cette déclaration : « Nous tenons à préciser, ici, que, sans réserve aucune, les

Traités de Locarno expriment pour nous, selon la recommandation de la VII^e session ordinaire de l'Assemblée, des principes à suivre et que de plus nous les avons mis en pratique en négociant des ententes régionales dans le cadre du Pacte et avec le respect de nos obligations de membre de la Société des Nations, ententes destinées à assurer la Paix dans le Moyen Orient⁽¹⁾ ».

Quels sont ces accords tels qu'ils ont été conclus par l'Iran dans ses rapports avec ses voisins ?

L'Iran a conclu successivement avec la Turquie (22 avril 1926), la Russie (1^{er} octobre 1927) et l'Afghanistan (26 novembre 1927), des Pactes d'amitié et de sécurité qui sont de véritables Traités de garantie et de neutralité⁽²⁾. Dans un examen comparatif, les dispositions de ces accords bilatéraux présentent des caractères communs par le fait que l'on poursuit le même but. S'il est dans le détail quelques différences, elles s'expliquent par les circonstances particulières qui imposaient certaines mesures. Les Parties Contractantes s'engagent d'abord à s'abstenir de toute agression et de toute action agressive envers l'autre Partie et ensuite à ne pas introduire leurs forces militaires dans le territoire de l'autre Etat. A ce dernier point de vue, le Traité d'amitié irano-russe du 26 février 1921, apporte une dérogation : « Les Hautes Parties contractantes sont tombées d'accord que, dans le cas où des tierces Puissances voudraient intervenir à main armée dans le territoire persan pour y exécuter une politique usurpatrice, ou bien dans le but de créer en Perse un centre d'action pour

(1) Actes de la VIII^e Assemblée, 1927, p. 38.

(2) *Recueil des Traités, Conventions et Accords conclus entre le Gouvernement Impérial de Perse et les Puissances Etrangères*, p. 209-215, 391-396, 29-36.

attaquer la Russie, ou l'un de ses alliés et dans le cas où le Gouvernement persan, informé du fait, par la Russie, ne serait pas à même de prévenir le danger, le Gouvernement soviétique russe aura le droit d'amener ses troupes en Perse afin d'opérer militairement dans un but de défense. Le Gouvernement soviétique russe s'engage toutefois à retirer ses troupes aussitôt le danger passé (art. 6) ».

Les Etats Contractants s'engagent à ne point participer soit en fait, soit en droit, à des « alliances ou accords d'ordre politique », qui seraient dirigés contre l'autre Partie. De même, si une ou plusieurs Puissances organisent des boycottages ou blocus économique contre l'un des Etats signataires, l'autre doit s'interdire toute participation.

Certaines dispositions des Traités sont relatives à la neutralité. Au cas où l'une des Parties contractantes deviendrait l'objet d'une agression de la part d'une ou de plusieurs tierces Puissances, l'autre Partie s'engagerait à observer la neutralité pendant toute la durée du conflit. Cette neutralité devrait être observée par la Partie devenue l'objet de l'agression « nonobstant des considérations stratégiques, tactiques ou politiques, ou les avantages que cela pourrait lui présenter ». (Art. 2 du Traité Irano-Russe).

Les Traités Irano-Turc et Irano-Afghan rendent encore plus absolue l'observation de cette neutralité. Ils prévoient le cas où une tierce Puissance en guerre avec l'une des Parties violerait la neutralité de l'autre. « Au cas où plusieurs Puissances tierces procédant aux actes d'hostilité et aux opérations militaires contre l'une des Hautes Parties Contractantes, violeraient la neutralité de l'autre Partie en vue d'utiliser son territoire pour des passages de troupes, armes, munitions de guerre ou pour des fournitures

de vivres, bestiaux et n'importe quelles choses susceptibles de servir à la guerre ou enfin pour le passage de troupes battant en retraite, ou en vue d'exciter et de soulever les populations du territoire neutre dans le but de les employer à leurs fins, ou bien d'opérer des reconnaissances militaires sur ledit territoire, cette Partie devra s'opposer par les armes à ces actions pour sauvegarder sa neutralité ». (Art. 3 du Traité Irano-Turc).

Dans le Traité Irano-Turc du 5 novembre 1932, l'idée de solidarité et de collaboration entre les deux Etats se précise encore davantage. Ce Traité stipule qu'au cas où l'une des Parties Contractantes deviendrait l'objet d'une « action d'hostilité » de la part d'une ou de plusieurs Puissances, l'autre Partie devrait déployer tous ses efforts pour parer au danger. Si malgré ces efforts, la guerre devenait un fait accompli, les deux Gouvernements s'engageraient à « examiner de nouveau la situation soigneusement et dans un esprit de bienveillance dans le but de parvenir à trouver une solution conforme à leurs intérêts supérieurs ». (Art. IV). Cette disposition se retrouve aussi dans le Traité de sécurité conclu entre l'Iran et l'Afghanistan (Protocole n° 2).

Les Traités comportent, en outre, certaines clauses d'après lesquelles les Etats Contractants s'obligent à ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'autre Partie (art. 4 du Traité Irano-Russe) et à ne point admettre dans la limite de leur territoire respectif la constitution de groupes ou d'organisations ayant pour but de troubler la paix et la sécurité de l'autre pays. Le Traité Irano-Russe comporte, en ce qui concerne la propagande des groupes et des citoyens d'un Etat dans l'autre, une précision qui s'ex-

plique par le souci du Gouvernement de l'Iran de prémunir le pays contre le bolchevisme. Il est dit dans ce traité que chacune des Parties défendra strictement à ses fonctionnaires de mener une propagande ou une lutte, sur le territoire de l'autre Partie et contre son Gouvernement : « Si les citoyens d'une des Parties Contractantes se trouvant sur le territoire de l'autre s'occupaient de propagande ou de lutte prohibées par les autorités de cette dernière Partie, le Gouvernement de ce territoire aura le droit de faire cesser l'activité de ces citoyens et de faire usage envers eux des sanctions établies ». (Art. 4 du Traité Irano-Russe⁽¹⁾).

L'Iran savait que l'efficacité et l'observation de ses accords régionaux avec ses voisins dépendrait notamment de l'état de sécurité existant à la frontière commune, il savait que c'était grâce à un judicieux règlement de cette question que les bonnes relations pouvaient exister entre eux. Il s'est fait, dans ce but, un échange de notes séparément entre l'Iran, d'une part, et d'autre part, la Russie, puis l'Afghanistan pour l'établissement des commissaires gouvernementaux à la frontière commune. Ces commissaires ont pour mission entre autres de veiller à l'ordre et à la sécurité de la région limitrophe.

Cette question préoccupait surtout l'Iran dans ses rapports avec la Turquie. Cette préoccupation se justifiait par l'insécurité même des régions : elles sont habitées par les Kurdes, tribus nomades, vivant la plupart du temps de brigandage. Leurs actes de pillages dans le territoire de l'un et leur fuite dans l'autre étaient autant d'occasions et de cause de frictions,

(1) MILIOUKOV, *La politique extérieure des Soviets*, Paris 1934, p. 305.

de malentendus et même de menaces de rupture entre les deux Etats. Le Traité de sécurité du 22 avril 1926 avait déjà abordé ce problème : il avait édicté l'obligation pour les Parties de mettre fin à ces agissements et faire régner l'ordre dans la région frontière (art. 6). En application de cette disposition, un accord appelé « *Convention relative à la sécurité de la frontière persano-turque* » fut conclu entre les deux pays (Angora, 9 avril 1929). Les Parties s'engageaient réciproquement à combattre par tous les moyens tout acte de pillage et de banditisme des individus et des troupes dans la zone frontière et surtout à les empêcher de franchir la frontière (art. 1^{er}). La nomination de délégués permanents fut prévue par les deux Gouvernements pour assurer les relations de bon voisinage et résoudre les questions y relatives (art. 6).

L'accord de 1929 fut suivi d'un autre beaucoup plus important, celui du 22 janvier 1932, fixant d'une façon définitive et précise la frontière commune. Du fait de cet accord, une ère nouvelle s'ouvrit dans les relations amicales des deux pays, dont les heureux résultats ne cessent pas de s'accroître.

Reste la question de l'Irak, il demeure volontairement en dehors de ces tractations. La cause en est dans les difficultés existant entre lui et l'Iran à propos de leurs frontières communes. Le jour où elles disparaîtront rien n'empêchera les deux pays de conclure de pareils accords. Cette entente serait une consolidation de la Paix et une contribution au maintien de la sécurité dans le Moyen et le Proche Orient.

Ne serait-il pas à souhaiter de commencer sans plus attendre par un Pacte de non agression. Cette disposition serait du meilleur augure dans l'avenir. Elle constituerait le prélude au règlement définitif

et équitable des différends existant entre les deux pays.

Il n'est personne dans le Proche Orient qui ne mette sa confiance et son espoir dans l'harmonie complète entre les Nations qui ont des intérêts communs, qui peuvent avoir besoin du secours l'une de l'autre. C'est une garantie de paix.

Une objection à cette politique des Pactes régionaux est à examiner. Certains auteurs prétendent que ces accords sont non seulement contre l'esprit, mais en contradiction avec les dispositions les plus formelles du Pacte⁽¹⁾.

En effet, disent-ils, l'Iran a passé deux obligations contradictoires, l'une positive, l'autre négative, ayant toutes les deux presque le même objet. L'obligation positive consiste pour l'Iran dans sa participation aux mesures collectives décidées par la Société des Nations en vertu notamment des articles 10 et 16 du Pacte (sanctions économiques, financières et militaires), contre une tierce Puissance qui pourrait, par exemple, être la Russie. Par contre, en vertu du Pacte de sécurité conclu avec cette Puissance, l'Iran prend une obligation négative de ne pas participer à ces sanctions.

Cette argumentation n'est pas exacte. L'Iran, en concluant ces actes régionaux, n'avait nullement l'intention de contrevenir à ses obligations découlant du Pacte de la Société des Nations. Tout au contraire, il considérerait ces accords bilatéraux comme une contribution à la sauvegarde de la sécurité dans le Moyen Orient et, par là même, le renforcement des dispositions du Pacte.

La fidélité de l'Iran à l'égard du Pacte de la So-

(1) Philippe MICHAÏLIDÈS, *La neutralité et la S.D.N.* 1932, p. 156.

ciété des Nations ressort sans conteste de la consultation des procès-verbaux rédigés à l'occasion de la passation des Traités en question. En dépit de ce que l'on opposerait, l'Iran a réellement affirmé sa ferme volonté positive.

Dans une note adressée par le Ministre des Affaires Etrangères de l'Iran au Commissaire du peuple aux Affaires Etrangères russes, il est dit notamment que le Gouvernement Persan signe « le présent Traité pour maintenir sincèrement toutes les obligations qui en découlent, et en tant que Gouvernement, estime que les obligations ci-dessus mentionnées ne sont pas en contradiction avec les obligations du Gouvernement envers la Société des Nations; que le Gouvernement Persan respectera et exécutera également toutes ses obligations comme Membre de la Société des Nations ». La même disposition se retrouve dans les Traités conclus avec la Turquie et l'Afghanistan.

Il y a d'ailleurs lieu de noter que cette question ne soulève plus de discussions et de controverses depuis que ces Etats sont devenus Membres de la Société des Nations. De part leur adhésion, ils ne peuvent plus contracter des obligations contraires au Pacte: « les Membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables ».

D'un examen synthétique comprenant l'ensemble des Pactes régionaux, il se dégage une doctrine reposant sur des principes du Pacte de la Société des Nations et dans son esprit, voire même parfois dans sa lettre.

Ces principes sont: amitié, sécurité, neutralité et

à plus forte raison non agression, garanties de l'intégrité du territoire et de la souveraineté des Etats.

A l'analyse des détails, on discerne quelques caractéristiques distinctes dans certains Traités. Elles accusent plus de prévoyance, plus de précision avec un sens particulièrement concret et pratique des risques et du danger, comme autant de leçons de l'expérience.

Cet ensemble des Pactes régionaux représente un arsenal de mesures préventives formant un système au profit d'un bloc de petites Nations. Il fait penser, dans une certaine mesure, au plan des Ententes régionales européennes. Cette analogie révèle dans la conduite de l'Iran une intelligence exacte des conditions et règles de la vie internationale moderne.

Il est à prévoir que cette analogie se complètera d'après les données de l'expérience. Les Pactes multilatéraux de garantie et de sécurité du Proche Orient remplaceront les Pactes bilatéraux et affirmeront ainsi la sauvegarde des intérêts de la collectivité.

SECTION V

Le Pacte Briand - Kellog

Dans une humanité en marche vers une civilisation supérieure, il y avait un progrès à réaliser : c'était la suppression de la guerre.

Le Pacte de la Société des Nations avait déjà interdit certaines guerres. Le Pacte Briand-Kellog, signé

le 27 août 1928, condamna d'une façon absolue la guerre comme instrument de politique nationale.

Les origines du Pacte Briand-Kellog remontent à la note du Gouvernement français du 20 juin 1927, remise au Gouvernement américain et contenant le texte d'un projet de Pacte d'Amitié perpétuelle entre la France et les Etats-Unis. Dès le début, les Etats-Unis tout en retenant le projet cherchèrent à lui imprimer une portée générale et élargir son application entre toutes les Puissances. Le Gouvernement des Etats-Unis élaborà un projet de Traité sur ces bases qui fut communiqué au Gouvernement d'Allemagne, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon. Le 20 avril 1928, le Gouvernement français communiqua aux Gouvernements des Grandes Puissances un contre-projet qui faisait mention de réserves concernant le droit de légitime défense et les droits et obligations découlant des Traités antérieurs.

Il y avait donc en présence deux projets : l'un américain et l'autre français. La Grande-Bretagne s'efforça de concilier ces deux thèses, dans sa note au Gouvernement des Etats-Unis du 19 mai 1928. Finalement, on arriva à une formule de compromis, qui, avec de légers changements au préambule, consacra toutefois la thèse des Etats-Unis⁽¹⁾ (27 août 1928).

Le Pacte de Paris pose le principe d'ordre général de l'interdiction de la guerre pour le règlement des différends internationaux et comme instrument de politique nationale. Le Pacte de la Société des Nations, traçait une limite juridique entre la guerre interdite et la guerre permise et par cette discrimi-

(1) Robert LE GALL, *Le Pacte de Paris du 27 août 1928*, Paris 1930, p. 78.

nation prêtait à des contradictions qu'on n'a pas manqué de souligner ; le Pacte de Paris interdit la guerre non seulement dans certains cas déterminés mais d'une manière générale (article 1)⁽¹⁾.

Toutefois, il est sûr, ainsi qu'il résulte de l'échange de notes entre les Puissances signataires, que le Pacte de Paris laisse intact le droit de légitime défense contre une attaque ou une invasion, de même que le droit de venir en aide à un autre Etat victime d'une attaque ou d'une invasion injuste, par exemple, conformément à l'article 16 du Pacte ou en vertu d'une alliance défensive⁽²⁾. Cette interprétation est imposée aussi par le Préambule du même Pacte qui déclare expressément que l'Etat « qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privé du bénéfice du présent Traité. L'obligation de ne pas recourir à la guerre n'est donc plus valable désormais vis-à-vis d'un tel Etat ».

L'Iran a adhéré deux fois au Pacte de Paris d'abord en ratifiant le Pacte lui-même, et en second lieu en signant le Protocole Litvinoff qui mettait immédiatement en vigueur le Pacte de renonciation à la guerre entre les Parties Contractantes.

En acceptant le Pacte de Paris, l'Iran fit deux réserves différentes⁽³⁾.

Par la première, il sauvegardait son droit de légitime défense. Par la seconde, il répudiait toutes les réserves qui pourraient porter atteinte à son intégrité territoriale. La Note iranienne à ce propos est ainsi conçue : « Etant donné, au surplus, que les

(1) *Op. cit.*, p. 88-89.

(2) *Op. cit.*, p. 86.

(3) *J. O. de la S. D. N.* 1928, p. 1947.

réerves faites par certaines Puissances ne peuvent, en aucun cas et à aucun moment, créer pour la Perse quelque obligation que ce soit de reconnaître les prétentions possibles, de nature à porter atteinte à ses droits et possessions terrestres et maritimes, (l'Iran) donne son adhésion cordiale au Pacte International pour la mise hors la loi de la guerre⁽¹⁾.

Il est permis de penser que la note iranienne visait particulièrement la réserve de la Grande-Bretagne par laquelle celle-ci rappelait « qu'il existe certaines régions du monde dont la prospérité et l'intégrité constituent un intérêt spécial et vital pour la paix et la sécurité de la Grande-Bretagne... Leur protection contre toute attaque constitue pour l'Empire Britannique une mesure de self défense. Il doit être clairement entendu que le Gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne n'accepte ce nouveau Traité qu'à la condition qu'il ne porte en rien préjudice à sa liberté d'action à cet égard⁽²⁾ ».

L'Iran estimait qu'il avait à se prémunir contre un point particulier de la réserve britannique. Cette prudence était d'autant plus justifiée que la déclaration britannique visait très certainement l'Egypte, le Canal de Suez et le Golfe Persique, et que déjà entre les deux pays existaient, dans certaines zones du Golfe, des risques de frictions et de malentendus.

La seconde adhésion de l'Iran au Pacte de Paris se manifeste dans la signature du Protocole Litvinoff.

Ce Protocole fut signé à Moscou (9 février 1929) entre l'Esthonie, la Lithuanie, la Pologne, la Roumanie, et l'union des Républiques Soviétiques Socia-

(1) André MANDELSTAM, « L'interprétation diplomatique du Pacte de Paris », *Revue générale de Droit International* 1933, p. 562.

(2) *J. O. de la S.D.N.*, septembre 1928, p. 1357.

listes. Il mettait de suite en vigueur le *Traité de renonciation à la guerre* en tant qu'instrument de politique nationale, dans les relations mutuelles des Parties Contractantes indépendamment de l'entrée en vigueur générale du *Traité* ⁽¹⁾. Le *Protocole* prévoyait la possibilité de l'adhésion des autres Etats, qui aurait pour conséquence de mettre en vigueur le *Pacte* dans les relations de l'Etat adhérent avec toute les autres Parties au *Protocole*.

Par son adhésion au *Pacte de Paris* et au *Protocole Litvinoff*, l'Iran prouvait qu'en dépit de toutes les difficultés, il entendait faire triompher l'esprit de la conciliation qui est celui du *Pacte de la Société des Nations*.

SECTION VI

La Convention d'Assistance financière

Une sécurité ne peut être réelle que si elle est entourée de garanties. De ces garanties, la plus efficace c'est la *Convention relative à l'assistance financière*. Elle a pour but d'assurer à un Etat membre de la Société, en cas de guerre ou de conflit international susceptible d'entraîner une rupture, une aide financière prompte et efficace en vue de rétablir la paix ou de la sauvegarder. C'est une mesure destinée à renforcer les sanctions.

Cette *Convention*, concordante avec le programme iranien de l'organisation de la paix, ne pouvait qu'ob-

(1) *Revue de Droit International de Sciences diplomatiques et politiques*, n° 1, janvier-mars 1929, p. 72-77.

tenir la faveur du Gouvernement. Dans les débats qui s'ouvrirent, l'Iran s'attacha principalement à deux questions. Tout d'abord, il s'agissait de savoir s'il fallait mettre la Convention en vigueur dès qu'elle aurait été acceptée par un certain nombre d'Etats, ou s'il fallait l'ajourner jusqu'à la conclusion d'un accord général sur le désarmement. En second lieu, on se demandait si l'assistance financière devait être accordée en cas de menace de guerre où seulement en cas de guerre⁽¹⁾.

En ce qui concerne le lien à établir entre la présente Convention et la limitation des armements (art. 35), des tendances diverses se manifestèrent au sein de la III^e Commission de la X^e Assemblée. Certaines Puissances estimaient que, puisqu'il s'agissait d'un moyen important de prévenir la guerre et propre à augmenter la sécurité, il serait utile de ne pas attendre l'entrée en vigueur d'un plan de réduction des armements, mais de faire appliquer la Convention le plus tôt possible. Au contraire, d'autres délégations firent ressortir que leur pays ne serait pas disposé à accepter les charges d'une Convention d'assistance financière, si ces charges n'étaient pas compensées par les avantages d'une réduction des armements.

La première thèse était soutenue par plusieurs pays et notamment par l'Iran. La délégation iranienne se prononçait sur la nécessité d'une indépendance entre les diverses conventions et à l'appui de sa thèse elle invoquait des arguments d'ordre général et particulier.

Le délégué de l'Iran, le Colonel Riazi, faisait ob-

(1) J. W. FISCHER, « La Convention pour l'assistance financière aux Etats victimes d'agression. » *Recueil des Cours de l'Académie Internationale de la Haye*, tome IV, p. 93.

server qu'il était plus opportun de laisser aux Etats la faculté de souscrire à quelqu'une de ces Conventions sans être tenus de se conformer à leur liaison. Ce système permettrait aux Etats de mesurer les avantages et les inconvénients de chacune d'elles avant de les approuver dans leur ensemble. De plus, il s'élevait contre toute proposition qui subordonnerait l'adhésion du pays attaqué à la Convention générale du désarmement pour qu'il pût profiter des avantages de la Convention d'assistance financière qu'il avait ratifiée. Le délégué de l'Iran y voyait une sorte d'injustice ; en effet, disait-il, « du moment qu'un pays ratifie la Convention d'assistance financière, il est tenu de payer, le cas échéant, sa quote part de garantie si un autre Etat est victime, et par ce geste même il est obligé de rompre ses relations avec l'agresseur. Est-il permis d'admettre qu'on refuse l'assistance financière à ce pays, lorsqu'il sera à son tour en danger, sous le seul prétexte qu'il n'a pas ratifié telle autre Convention ? ».

A un point de vue non seulement général, mais particulier, le délégué iranien faisait remarquer que son Gouvernement ne pouvait pas admettre l'interdépendance de ces Conventions ; car l'une d'elles était celle du 17 juin 1925, sur le contrôle du commerce et du trafic des armes à laquelle l'Iran n'avait jamais adhéré étant donné qu'elle portait atteinte à sa souveraineté⁽¹⁾.

Tout au contraire, certaines délégations et notamment la délégation britannique proposait que la Convention d'assistance financière ne rentrât en vigueur que sous condition de l'entrée en vigueur d'une Convention générale sur le désarmement. Elle suggé-

(1) Actes de la X^e Assemblée, 3^e Commission, 1929, p. 64.

rait, en outre, que le pays qui ne ferait pas partie de cette dernière n'eût le droit de profiter des avantages prévus à la Convention d'assistance financière⁽¹⁾.

En raison des divergences de vue entre les Gouvernements, le projet de la Convention n'aboutit pas à une résolution. Ce fut laissé au soin de l'Assemblée suivante.

Au cours des travaux de la III^e Commission de la XI^e Assemblée, les délégations d'Allemagne, de Grande-Bretagne, de France, d'Italie, qui défendaient la liaison intime entre la Convention générale sur le désarmement et la Convention d'assistance financière, firent la proposition suivante : « L'entrée en vigueur de la présente Convention et son maintien en vigueur, en ce qui concerne l'autorisation de nouveaux emprunts seront subordonnés à l'égard de chacune des Hautes Parties Contractantes respectivement, à l'entrée et au maintien en vigueur, à l'égard de cette Partie, d'un plan de réduction des armements adopté en application de l'article 8 du Pacte de la Société des Nations. Nonobstant les dispositions des articles 1^{er} et 14, si après le délai d'un an, à compter de l'entrée en vigueur du plan visé ci-dessus, une Haute Partie Contractante ne se conformait pas aux obligations résultant pour elle de ce plan, elle ne pourrait bénéficier de l'assistance financière prévue à la présente Convention ⁽²⁾ ».

Devant cette proposition, la délégation iranienne reprit ses arguments précédents et suggéra la mise en application immédiate du Traité d'assistance financière sans attendre la conclusion de la Convention sur le désarmement. Cette étude, prévoyait-elle, exi-

(1) Actes de la X^e Assemblée, 3^e Commission, 1929, p. 65.

(2) Actes de la XI^e Assemblée, 3^e Commission, 1930, p. 43.

gerait beaucoup de temps et retarderait la mise en vigueur de la présente Convention.

Le délégué de l'Iran disait qu'on irait à l'encontre des grandes idées du Pacte de la Société des Nations si l'on voulait subordonner cette Convention pour la prévention de la guerre à la future Convention qui assurerait une paix plus stable. En effet, s'il y a désarmement général, la sécurité est, par le fait, garantie et point n'est besoin de l'assistance financière, ou bien ce désarmement général n'est pas réalisé, c'est un risque pour la sécurité générale. Devant cette menace, il est nécessaire d'assurer l'assistance financière. Autre argument d'une portée non plus technique mais morale : certaines délégations, prétendraient que leurs Gouvernements ne pourraient pas souscrire aux engagements financiers de cette Convention en raison des dépenses occasionnées par leurs charges militaires. Après avoir signalé cette objection, le délégué de l'Iran répondit : il importe plus de considérer la portée morale de cette Convention que son efficacité matérielle. Que les Membres accordent une aide financière plus ou moins large, l'agresseur ne se trouverait pas, par le fait, plus ou moins hésitant dans son attaque. Mais il se sentirait isolé parce que réprouvé. « L'assistance financière a une portée matérielle et une portée morale ; nous ne tenons pas à la première. Ce n'est pas le chiffre considérable de la somme que le Conseil jettera dans la balance qui ferait reculer un agresseur éventuel, mais plutôt la condamnation morale qu'il subirait à la face du monde .

Plaçant toujours au premier plan les garanties efficaces d'une sécurité sans être moins soucieux d'un plan de désarmement général, l'Iran fit une proposition dans ce but. On mettrait immédiatement en

vigueur la Convention, et son maintien durerait aussi longtemps que la Convention générale sur le désarmement n'aurait pas été conclue. Dès qu'elle serait réalisée, aucun pays ne pourrait s'assurer une aide financière sans adhérer au plan de désarmement. Cette proposition ne fut pas prise en considération⁽¹⁾. La III^e Commission décida de subordonner l'entrée et le maintien en vigueur de la Convention à l'entrée et au maintien en vigueur d'un plan de réduction des armements adopté en application de l'article 8 du Pacte. Cette interdépendance est assurée de telle façon que la Convention d'assistance financière ne pourra jouer pour une Partie Contractante que si ce plan est en vigueur pour la dite partie.

La seconde question, qui a partagé les opinions des pays était celle de savoir s'il fallait accorder une aide financière en cas de menace de guerre ou seulement en cas de guerre.

D'une façon générale, il y avait deux attitudes. Elles se sont révélées au cours des débats à la X^e Assemblée. Certaines délégations se prononcèrent en faveur d'un texte imposant au Conseil l'obligation d'accorder l'assistance financière et la prévoyant non seulement pour le cas de guerre, mais également pour le cas de menace de guerre. D'autres désiraient qu'on se bornât à prévoir la possibilité pour le Conseil d'accorder l'assistance et cela uniquement dans le cas de guerre. La première conception était soutenue par les Etats qui cherchent toujours à renforcer et à multiplier les engagements de l'assistance mutuelle, la seconde par les Etats qui cherchent à restreindre ces engagements. L'attitude de l'Iran était favorable à la première thèse.

(1) Actes de la XI^e Assemblée, 3^e Commission, 1930, p. 47-48.

La Xe Assemblée renvoya la question au Comité d'Arbitrage et de Sécurité qui s'en occupa lors de la quatrième session (28 avril - 9 mai 1930).

Le Comité a résolu la question par un compromis. En ce qui concerne le cas de guerre, le principe a été reconnu que l'Etat attaqué a droit à l'assistance et que, d'autre part, le Conseil garde un pouvoir discrétionnaire pour prendre une décision différente.

Le « cas de menace de guerre » fut remplacé par le « cas de conflit international susceptible d'entraîner une rupture ». Le texte, qui ne fut adopté que par la majorité du Comité, permettait dans ce cas au Conseil d'accorder l'assistance si l'une des parties au conflit avait refusé ou négligé de se conformer aux mesures prises par lui pour sauvegarder la paix. La partie à laquelle l'assistance aurait été accordée devrait se soumettre à la médiation du Conseil ou à un règlement judiciaire ou arbitral et se conformer aux mesures provisoires qui pourraient être recommandées par le Conseil.

Cependant, ce n'est qu'après un nouvel affaiblissement du texte que la Convention fut finalement adoptée par la XI^e Assemblée. Pour obtenir l'adhésion des Etats hostiles à ce que la Convention joue en dehors des cas de guerre, on a subordonné la possibilité d'accorder l'assistance en cas de « conflit susceptible d'entraîner une rupture » à la constatation par le Conseil que la paix ne peut être sauvegardée autrement.

Certes, la Convention ainsi affaiblie possède une importance bien moindre que celle qu'aurait pu avoir une Convention élaborée sur les bases primitives. Cependant, telle quelle, elle constitue un petit pas en avant dans le domaine des engagements d'assistance

mutuelle et mérite d'autant plus l'attention que c'est le seul pas fait depuis très longtemps.

En effet, depuis l'élaboration du Pacte, c'est la première fois qu'on aboutit à un engagement général d'assistance mutuelle. Il ne faut pas toutefois exagérer son importance, car il ne s'agit que des modalités de l'assistance mutuelle et nullement la plus importante.

Bien que les points de vue de l'Iran ne fussent pas retenus, sa délégation n'hésita pas néanmoins à déclarer qu'elle voterait pour la Convention, mais sous une réserve particulière : l'entrée et le maintien en vigueur de la Convention d'assistance financière est liée seulement à l'entrée et au maintien en vigueur d'un plan de réduction des armements adopté en application de l'article 8 du Pacte de la Société des Nations. Il demeurerait bien entendu que l'adhésion de l'Iran à cette Convention n'impliquerait nullement la reconnaissance d'autres Conventions telles que la Convention sur la fabrication privée des armes, la Convention du trafic des armes et matériels de guerre de 1925 que l'Iran ne peut et ne doit signer ni ratifier dans sa forme actuelle ⁽¹⁾.

Après avoir signé la Convention, l'Iran la ratifia en 1932 (28 septembre).

Au cours de ces débats, l'Iran avait montré combien il se rendait compte des difficultés pour réaliser l'accord, combien il veillait à ses intérêts et à sa dignité et avec quelle modération, dans certaines situations où les prétentions d'autres nations et ses réserves se trouvaient en conflit, il usait de la conciliation, toujours fidèle aux principes et à l'esprit du Pacte.

(1) Actes de la XI^e Assemblée, 3^e Commission, 1930, p. 69.

SECTION VII

**Définition de l'Agression et de l'Agresseur
Les Conventions du 3 juillet 1933**

Le problème de l'agression est intimement lié à celui de la sécurité internationale. Son étude n'en est qu'un des aspects particuliers.

Dans son memorandum sur les questions relatives à la sécurité, M. Politis a affirmé cette interdépendance quand il disait : « La sécurité consiste dans l'absence de tout danger d'agression. ».

L'Iran a attaché une importance singulière à cette question ; insistant sur l'urgence, il a estimé indispensable de définir l'agresseur et les faits constitutifs de l'agression.

Ce souci est justifié par le silence du Pacte. Son article 10 qui garantit aux Membres leur intégrité territoriale contre toute agression ne donne de cette dernière aucune définition. Cette omission fut remarquée par les Membres et ils firent tous leurs efforts pour combler la lacune. Ce fut en vain, tant furent grandes et persistantes les divergences de vue.

La difficulté de la tâche entreprise apparut clairement lorsque la diplomatie des premières années de la Société des Nations produisit, en 1923, le projet du Traité d'assistance mutuelle.

L'article 1^{er} de ce texte affirmait que la « guerre d'agression constitue un crime international ». Il comportait, en outre, l'engagement par les Etats de ne pas se rendre coupable de ce crime. C'était tout. Il ne disait mot de ce qu'était l'agression et dans quelles circonstances un Etat pouvait être considéré comme agresseur. Le projet se bornait simplement à

citer trois cas dans lesquels il n'y avait pas guerre d'agression (art. 1^{er}, alinéa 2).

Après le Traité d'assistance mutuelle de 1923, le Protocole de Genève eut le mérite de dégager un certain nombre de présomptions qui eussent permis de reconnaître automatiquement l'agresseur.

Dans le système du Protocole, devait être tenu agresseur, la Partie Contractante qui recourait aux actes de guerre, aux actes équivalant à des actes de guerre ou bien encore à la violation de zones démilitarisées en faisant coïncider cette attitude de violence : *a)* soit avec le refus d'accepter la procédure pacifique ou de se soumettre à la procédure à laquelle elle aurait abouti ⁽¹⁾ ; *b)* soit avec la violation de mesures préventives prescrites par le Conseil de la Société des Nations en présence d'une menace de guerre ⁽²⁾ ; *c)* soit avec le « double fait d'avoir passé outre à une décision reconnaissant que le différend rentre dans la compétence exclusive de l'adversaire et d'avoir négligé ou refusé de soumettre auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée conformément à l'article 11 du Pacte.

Dans toutes ces circonstances, le Protocole avait pour effet d'établir contre l'Etat, auteur de ces actes de violence et de ces faits, la présomption qu'il était l'agresseur contre lequel la collectivité des contractants était invitée à intervenir, au besoin par les armes. Mais cette présomption était simple et non pas absolue. Elle pouvait donc supporter la preuve contraire que le Conseil apprécierait souverainement pourvu que cela fût à l'unanimité. La faiblesse de ce système était évidente.

(1) Cf. article 10-1^o du Protocole.

(2) Cf. article 7 du Protocole.

Enfin, les accords de Locarno et la Convention pour l'assistance financière aux Etats victimes d'agression ne parvinrent pas non plus à apporter des précisions sur la question.

Plus tard, devant l'échec de ces tentatives, l'Iran ne trouva pas opportun de s'attacher à une longue discussion; quand, sur ce point délicat, il constata le désaccord entre les Puissances et leur intransigeance même, il consentit à conclure un accord sur la définition de l'agresseur non plus général, puisque c'était impossible, mais particulier et à caractère régional. Lors de la Conférence Economique mondiale qui eut lieu à Londres, une convention multilatérale fut conclue entre l'U.R.S.S., d'une part, et l'Afghanistan, l'Esthonie, la Finlande, l'Iran et la Lettonie (3 juillet 1933)⁽¹⁾. Elle a pour objet la définition de l'agresseur et de l'agression.

La Convention de Londres énumère, à titre limitatif, les faits qui constitueraient, le cas échéant, l'acte d'agression; quiconque, le premier, viendrait à se rendre coupable de tels ou tels de ces faits, serait tenu pour l'agresseur.

L'importance de cet accord est grande puisque c'est la première fois, en Droit International, qu'un acte positif a été conclu sur la question.

Les Conventions de Londres, affirme M. le professeur Le Fur, marquent « une étape des plus importantes dans le développement du Droit International, car c'est pour la première fois qu'un traité donne une définition précise de l'agression⁽²⁾ ».

(1) Marcel SIBERT, « A propos des Conventions signées à Londres le 3 juillet 1933 », *Revue Générale de Droit International Public*, 1933, p. 529.

(2) LE FUR, « Les Conventions de Londres (1933) et la définition de l'agression », article paru dans la *Revue de Droit International de Sciences diplomatiques et politiques*, 1933, p. 182.

Aux termes de la Convention, voici quels sont les faits qui constitueraient chacun un acte d'agression:

D'abord la déclaration de la guerre; mais indépendamment de toute déclaration de guerre, l'invasion du territoire d'un Etat. Ensuite, l'attaque par les forces terrestres, navales ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires, des aéronefs, d'un autre Etat, ou le blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat.

Enfin, l'article 2, chiffre 5, de la Convention intègre dans cette notion l'appui donné à des bandes armées qui auront envahi le territoire d'un autre Etat ou le refus, malgré la demande de l'Etat envahi, de prendre sur son territoire toutes les mesures en son pouvoir pour priver les dites bandes de toute aide ou protection⁽¹⁾.

La Convention de Londres, après avoir élucidé le problème de la définition des cas d'agression, ne s'arrêta pas là. Son article 3 précise encore mieux le système, en édictant la règle que nulle considération de quelque ordre qu'elle soit: militaire, politique, économique ou autre ne peut justifier les cas d'agression visés ci-dessus.

Les signataires de la Convention de Londres ne pouvaient pas oublier que le plus grand nombre d'entre eux étaient Membres de l'organisme de Genève. Il leur a donc fallu rendre compatibles les textes signés le 3 juillet 1933 avec leurs engagements antérieurs aux termes du Covenant. A cette fin, l'article 2 réserve expressément les accords en vigueur entre les Etats en conflit. Il en résulte que le fait de participer à une sanction commune, en vertu notamment

(1) Jean DIAMANDESCO, *Le problème de l'agression dans le Droit International public actuel*, thèse Paris 1935, p. 144-157.

de l'article 16 du Pacte, ne pourra jamais être considéré comme un acte d'agression.

Tels sont les traits dominants du nouvel effort diplomatique et juridique en faveur de la paix, auquel l'Iran participa.

SECTION VIII

La Question de l'Article 16 : Les Sanctions

Le Pacte de la Société des Nations érige un véritable édifice de principes juridiques dont le fonctionnement normal devrait assurer la sécurité aux relations internationales. Mais cette œuvre eut été incomplète si le Pacte s'était borné à poser des principes dont l'efficacité eût pu être mise en échec à tout moment.

La justesse d'une norme serait, en effet, dans l'état actuel de notre civilisation incapable d'assurer, à elle seule, son respect : il fallait donc prévoir à côté du fonctionnement normal de ce système juridique le cas d'une violation de la norme « l'accident ». La perspective que, dans certaines conditions une sanction interviendra pour assurer le respect de l'ordre voulu par la norme, aide puissamment au maintien de celui-ci.

Ayant condamné d'une façon générale toute idée de solutions de conflits internationaux par la guerre le Pacte devait prévoir une action collective se dressant contre l'usage illicite de la violence soit préventivement pour conjurer les dangers menaçant la

paix soit repressivement pour punir toute violation de la norme fondamentale.

Le principe des sanctions est posé surtout dans l'article 16 qui préconise une action collective contre l'agresseur. Aux yeux et dans les intérêts de l'Iran, cet article est de ceux qui devaient le plus retenir son attention. Sa situation géographique lui commandait de ne rien négliger de ce qui peut renforcer l'autorité de l'action de l'article 16 et lui faisait une obligation conservatrice de s'assurer, comme tout autre Etat, la mise en vigueur de cet article. Sans doute, c'est à cet article que M. Foroughi, le premier délégué de l'Iran, faisait allusion quand il déclarait : « pacifique, mais jaloux de son indépendance, le peuple persan tient essentiellement à ce que rien ne vienne affaiblir les articles du Pacte qui permettront le mécanisme, grâce auquel, en cas d'agression, l'effort de tous les Membres de la Société des Nations jouera immédiatement contre l'agresseur ».

Le conflit italo-éthiopien est une manifestation tout actuelle de la compréhension que l'Iran avait de l'article 16 du Pacte. Loin de s'affranchir de ses obligations, il s'est attaché, au contraire, à la politique de la Société des Nations, en appliquant les sanctions contre l'Italie, Etat reconnu agresseur.

A cette fin, un firman impérial a autorisé le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour la mise en vigueur des sanctions.

En voici la traduction :

« Vu, que le Gouvernement de l'Iran a, en conformité de la loi du 9 Djedy 1300, accepté d'être Membre de la Société des Nations ;

Vu, que dans le conflit italo-éthiopien le Conseil de la Société des Nations a reconnu l'Italie comme

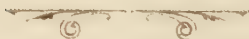
Etat agresseur et a estimé opportun que les dispositions de l'article XVI du Covenant soient mises en vigueur à l'égard d'Elle ;

Autorisons notre Gouvernement à prendre toutes mesures nécessaires pour la mise en exécution des propositions faites par le Comité de Coordination, en vue d'appliquer les stipulations de l'article 16 du Covenant... »

En application du Firman impérial, le Gouvernement mit en vigueur, sans aucune modification, les résolutions prises par le Comité de Coordination, le 16 octobre 1935.

Afin d'empêcher toute contravention possible, une loi fut votée, qui punit ceux qui auraient contrevenu aux prescriptions du décret rendu par le Conseil de Cabinet d'un emprisonnement correctionnel d'un mois à un an, ou d'une amende de 1.000 à 20.000 rials, ou de l'une de ces deux peines seulement.

Ainsi, l'Iran a tenu à manifester sa volonté ferme d'exécuter loyalement ses obligations, découlant du Pacte, et par là, il a démontré sa fidélité à l'institution de Genève.



CHAPITRE II

Le règlement pacifique des différends internationaux

Le règlement pacifique des différends internationaux constitue, à côté des garanties de sécurité, le second pilier de l'organisation de la paix. Si le règlement pacifique des conflits venant à surgir entre les Nations n'était pas assuré, aucune vie internationale organisée ne saurait être possible.

L'Iran en a l'expérience. Par sa situation géographique, il s'est trouvé, dès le début de son histoire, en rapport avec des Etats limitrophes et, en raison des oppositions d'intérêts, en contestation avec eux.

Ces contestations présentaient parfois un tel caractère de gravité qu'elles risquaient de rompre les relations diplomatiques et, peut-être, en conséquence, de déclancher une guerre.

Dans toutes ces circonstances, l'Iran s'est montré conciliant et juste. Cet esprit de conciliation et de justice a prévenu, dans la plupart des cas des faits regrettables, et les litiges ont abouti à un règlement pacifique.

Cet esprit s'est développé surtout depuis la fondation de la Société des Nations, dont le Pacte impose aux Membres l'obligation de résoudre leurs différends par des procédés pacifiques : arrangement amiable,

conciliation, arbitrage, etc... Se comportant comme un Membre fidèle de cette institution, l'Iran s'est préoccupé de résoudre ses différends par la voie d'arrangements amiables.

Les problèmes soulevés étaient relatifs à ses frontières terrestres, à ses possessions maritimes et à ses richesses naturelles. Dans tous les cas, les parties s'en sont référées au jugement équitable et impartial de la Société des Nations, en invoquant les articles 10, 11 et 15 du Pacte.

Quelle que fût la complexité et la délicatesse de la tâche, l'Iran ne se déroba pas à son devoir de solidarité. Il réussit, avant toute décision, à régler à l'amiable certains conflits, tels : le différend de 1920 entre l'Iran et la Russie et le différend entre l'Iran et la Grande-Bretagne au sujet du pétrole. Nous verrons comment ces différends se sont posés et par quel accord ils ont pris fin.

Il existe des litiges encore en suspens, tels : le différend de frontières entre l'Iran et l'Irak et le différend entre l'Iran et la Grande-Bretagne au sujet des îles Bahrein. Il serait souhaitable qu'ils reçoivent une pareille solution. Nous étudierons plus loin leur origine et quel en est l'état actuel.

SECTION I

L'Invasion des Bolcheviks en 1920

§ I^{er}. — *Les faits.*

A peine l'Iran était-il admis dans la Société des Nations, qu'il fut l'objet d'une agression. Elle lui

vint sur sa frontière maritime par une violation des eaux territoriales et même du littoral.

En pleine période de révolution bolcheviste et de désorganisation tsariste, le Général Denekine s'était réfugié avec ses forces navales dans le port d'Enzeli (actuellement Pahlavi). Il fut poursuivi dans sa retraite par les bolcheviks au mépris du Droit International. Ceux-ci ouvrirent le feu sur le port et le camp de Ghazian à une distance de deux kilomètres environ⁽¹⁾ (18 mai 1920). L'Iran protesta.

L'amiral commandant de la flotte bolcheviste répondit que le seul but de son action était de maintenir la sécurité dans la mer Caspienne. En effet, à ses yeux la présence des bateaux et des forces navales du Général Denekine était une menace, et un attentat possible.

En attendant le résultat des pourparlers, il réclamait la remise des dix-huit vaisseaux de la flotte Denekine et l'occupation temporaire du port Pahlavi. Le Gouvernement iranien s'éleva contre le bombardement d'un port neutre et son occupation sans aucune provocation ou agression de la part de l'Iran et sans aucune déclaration préalable. Il fit valoir que le port de Pahlavi était neutre et qu'en raison de cette situation et conformément aux règles du Droit International les destroyers avaient été désarmés. Il n'en demeurait pas moins disposé à causer à ce sujet avec le représentant bolchevik dans un esprit de conciliation et d'apaisement.

(1) Georges DUCROC, *La Politique de Gouvernement des Soviets en Perse*, *Revue du Monde Musulman*, Décembre 1922, p. 84.

§ II. — *Appel à la Société des Nations.*

Les forces bolchevistes, non seulement ne se retirèrent pas, mais, au contraire, elles continuèrent leur marche vers les provinces du Nord et donnèrent à leurs actes d'agression un caractère de plus en plus flagrant.

Dans ces circonstances, l'Iran fut amené à saisir la Société des Nations de l'incident et lui marquer le degré de gravité qu'il représentait.

Le Gouvernement iranien voyait dans cette violation de frontière une menace de guerre et tenait à conduire l'affaire avec rapidité. C'est pourquoi il demanda la réunion extraordinaire du Conseil en invoquant l'article 11, § 1^{er}, du Pacte, aux termes duquel « toute menace de guerre qui affecte directement ou indirectement l'un des Membres de la Société, intéresse la Société toute entière, et celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la Paix des Nations ». Le Gouvernement iranien alléguait aussi l'article 10 du Pacte qui garantit l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats Membres.

Un mois après, le Conseil de la Société des Nations réuni à Londres le 16 juin 1920, examina l'affaire.

Le Ministre des Affaires Etrangères de l'Iran fit connaître dans quelles conditions l'Iran serait disposé à s'entendre avec la Russie. Ces conditions étaient d'ailleurs communiquées au Gouvernement des Soviets.

Le Conseil reconnut que « l'exécution des dites conditions serait de nature à rétablir l'intégrité territoriale de la Perse dont le respect et le maintien sont placés sous la garantie des Membres de la So-

ciété par l'article 10 du Pacte. D'après le Conseil, l'Iran avait agi au mieux des intérêts de la Paix et il s'était réclamé très justement du principe essentiel de solidarité posé par le Pacte pour demander à la Société des Nations d'affirmer sa volonté de maintenir l'intégrité territoriale de l'Iran, conformément à l'article 10 du Pacte.

Le Conseil aurait pu, s'autorisant du Pacte, inviter les Membres à exécuter les obligations en découlant, c'est-à-dire aider l'Iran à repousser l'invasion bolcheviste. C'était une guerre au lendemain même du conflit européen et c'était une sorte de contradiction avec le mandat de Paix dont la Société des Nations est investie.

Pour favoriser toute possibilité d'entente entre les parties, le Conseil ne crut pas devoir recommander aucune mesure susceptible d'aggraver la situation ; au contraire, dans le dessein de faciliter des négociations pacifiques, il engagea le Gouvernement iranien plutôt à poursuivre les négociations directes déjà entamées avec la Russie. C'était seulement au cas où ces négociations échoueraient que le Conseil devrait prendre des mesures nécessaires pour l'exécution des obligations découlant du Pacte⁽¹⁾.

§ III. — *Entente et Conciliation.*

L'Iran s'était montré dès le début disposé à entrer dans la voie des pourparlers. Il fut suivi plus tard par les Bolcheviks. Le 25 octobre 1920, l'ambassadeur extraordinaire de l'Iran à Constantinople arriva à Moscou. Il avait pour mission de poser les

(1) *J. O. de la S. D. N.*, 1920, p. 218.

bases d'un traité d'amitié. Cet acte fut signé le 26 février 1921, et en application, les troupes bolcheviks se retirèrent. Par ce traité le Gouvernement soviétique déclarait condamner l'ancienne politique du régime tsariste qui consistait à conclure avec des pays européens des accords particuliers aux pays asiatiques sous prétexte de garantir l'intégrité territoriale de ces pays (article 2). Le Gouvernement soviétique renonçait pour toujours à la politique d'oppression pratiquée à l'égard de l'Iran par le tsarisme ; par ce même traité le régime des capitulations institué par le Traité de Torkamentchai de 1823 était aboli. Dorénavant les sujets russes en Iran et les sujets iraniens en Russie auraient les mêmes droits que les habitants du pays où ils seraient domiciliés. Ils seraient soumis aux lois locales et toutes leurs affaires judiciaires seraient réglées par les tribunaux indigènes (article 16). Dans la mer Caspienne le Traité reconnaissait à la Russie et à l'Iran les mêmes droits de libre navigation. Enfin la Russie accordait à l'Iran diverses concessions qu'elle détenait, la Banque d'Escompte de Téhéran fondée en 1870, le chemin de fer de Djoulfa-Tauris, la route de Téhéran-Pahlavi et toutes les lignes télégraphiques et téléphoniques créées en Iran par le Gouvernement tsariste.

Le Traité de février 1921 fut suivi d'autres dans le même esprit ; ils resserrèrent de plus en plus les liens d'amitié entre les deux peuples voisins.

Par ce rapprochement avec la Russie longtemps adverse, l'Iran mettait fin à une période d'alarmes répétées, il faisait preuve de cette modération qui est le propre d'un Etat moderne.

SECTION II

**Différend entre la Grande-Bretagne et l'Iran
au sujet de la Concession
de l'Anglo-Iranian Oil Company**

§ I. — *Généralités.*

Les ressources naturelles de l'Iran devaient susciter un autre litige qui risquait d'être aggravé par les circonstances extérieures. Il ne s'agit plus d'une question de frontière, mais de l'exploitation d'une richesse naturelle singulièrement précieuse : le Pétrole⁽¹⁾.

Le Gouvernement Impérial de l'Iran avait accordé, en mai 1901, à William Knox d'Arcy, sujet britannique, une concession d'une durée de soixante ans pour l'exploitation du pétrole et ses dérivés. Elle s'étendait sur un territoire qui comprenait, sous réserve des cinq provinces du Nord, la totalité de l'Empire. La première société d'exploitation fut créée en 1903, mais, plus tard, l'Anglo-Persian Oil Company, constituée en 1909, recueillit tous les droits et toutes les obligations découlant de la concession d'Arcy. La Compagnie n'ayant pas exécuté le contrat conformément à son esprit, mais bien plutôt au détriment des intérêts de l'Iran, le Gouvernement de Téhéran se crut autorisé à l'annuler.

(1) L'étude complète de la question du pétrole en Iran dépasserait le cadre de cet ouvrage. Pour tous renseignements complémentaires on pourra se reporter aux travaux de M. NICOLESCO, *Les gisements pétrolières de la Perse* (Paris 1928) et plus spécialement à la thèse de M. Azami ZANGUENEH, *Le pétrole en Perse* (Paris 1933).

La Grande-Bretagne, d'autre part, estima qu'il était de l'intérêt de ses nationaux de faire sien le litige en le portant devant la Société des Nations. Mais avant que le Conseil de la Société des Nations fût appelé à se prononcer, les négociations directes engagées entre le Gouvernement iranien et la Compagnie aboutirent à la conclusion d'un nouveau contrat de concession prenant en considération les intérêts légitimes de l'Iran.

Ainsi le cours du différend et son règlement est passé par trois périodes : dans la première phase, des difficultés surgissent qui motivent l'annulation de l'acte ; dans une seconde phase, l'affaire est portée devant la Société des Nations ; enfin dans une troisième, elle a reçu une solution issue de négociations directes.

§ II. — *L'annulation de la Concession.*

La concession de 1901 ne sauvegardait point les intérêts de l'Iran ; elle avait été octroyée sous un régime ignorant, imprévoyant qui poussait au gaspillage. Elle ne pouvait subsister sous un régime constitutionnel où le Gouvernement devenait conscient de sa responsabilité ; d'autre part, le concessionnaire lui-même ne se conformait pas aux termes de la convention qui, même si elle était observée, ne satisfaisait pas aux exigences du moment et aux intérêts de l'Iran. Pour ces raisons et surtout pour répondre aux vœux du pays qui avait souffert d'une situation dommageable et qui en demandait la modification, le Gouvernement annula la concession.

Voici quelles furent les difficultés principales qui déterminèrent l'annulation de la concession.

a) Pendant la Grande-Guerre, et malgré la neutra-

lité de l'Iran, son territoire servit de champ de bataille aux belligérants. Les Turcs, avec l'aide des tribus, réussirent à couper, le 15 février 1915, la pipeline de la Compagnie. Celle-ci réclama une réparation de 600.000 livres sterling, en retenant le paiement des redevances dues au Gouvernement de l'Iran jusqu'en 1920. Elle fondait sa réclamation sur l'article 14 de la concession en vertu duquel le Gouvernement iranien devait assurer la sécurité du personnel et du matériel de l'entreprise.

Le Gouvernement demanda à la Compagnie de soumettre le différend à l'arbitrage en vertu de l'article 17 de la concession.

Dans sa réponse du 14 mai 1917, la Compagnie déclara qu'elle ne consentait pas à soumettre à l'arbitrage le différend dans son ensemble. Elle était prête à suivre le Gouvernement dans la détermination du montant des dommages. Mais pour la question du droit de la Société à « retenir les redevances du Gouvernement en attendant la liquidation de sa réclamation », et pour celle de son droit à prélever la réparation des pertes subies, la Société ne pouvait se rallier à l'arbitrage, attendu que pour ces questions la clause d'arbitrage ne jouait pas⁽¹⁾.

La thèse de la Compagnie était contraire à l'esprit de l'article 17 de la concession qui prévoyait l'arbitrage comme mode de règlement de tout différend quel qu'il soit du moment qu'il se rapportait à la concession. Comme il ressort de la note du Gouvernement iranien à la Société des Nations, la Compagnie se faisait juge et partie.

b) L'article 10 de la concession attribuait au Gou-

(1) Azami ZANGUENEH, *Le Pétrole en Perse*, thèse, Paris 1933, p. 134.

vernement une somme égale aux 16 % des bénéfices annuels de toutes sociétés qui pourraient être constituées, toutefois sans définir la base sur laquelle devrait être déterminé ce bénéfice net annuel et la manière dont devaient être calculées les redevances annuelles à verser au Gouvernement iranien.

La Compagnie refusait tout d'abord de payer les 16 % sur les bénéfices annuels de certaines de ses filiales et ensuite pour celles même qu'elle acceptait de soumettre à la redevance, elle établissait son calcul sur des bases inexactes.

Le Gouvernement iranien confia à un comptable assermenté, sujet britannique, M. William Mac Lintock, le soin de déterminer comment le profit net annuel devait être calculé.

L'expert comptable, en vérifiant les comptes de la Compagnie, releva de nombreuses irrégularités⁽¹⁾.

A la suite des investigations de l'expert, un conseiller financier donné par le Gouvernement britannique à l'Iran, M. Armitage-Smith fut désigné pour régler les questions pendantes entre le Gouvernement de l'Iran et la Société, soit par voie d'arrangement amiable, soit par voie d'arbitrage. Le Conseiller devait se conformer aux principes et aux clauses de la concession, tout en recherchant les moyens les plus faciles de s'y conformer.

Mais le Conseiller britannique, dépassant ses pouvoirs et ses instructions, conclut un arrangement complet qui apportait des changements radicaux à la concession de 1901. Cet accord ne pouvait avoir une force obligatoire sans l'approbation parlementaire exigée par la Constitution persane (article 24). Mais,

(1) Azami ZANGENEH, *op. cit.*, p. 136-137.

comme le Gouvernement « dont les instructions, même les plus formelles, et précises n'avaient pas été suivies », s'abstint de présenter l'accord d'Armitage-Smith à l'approbation parlementaire, il ne pouvait dès lors avoir qu'un effet provisoire d'un *modus vivendi*.

L'accord de 1920 fixait les bases sur lesquelles les bénéfices de la Société devaient être calculés à l'avance pour déterminer le montant de la redevance à payer au Gouvernement Persan en vertu de l'article 10 de la concession. L'accord distinguait ce qui devait être considéré comme dépenses d'exploitation et être déduit des profits bruts pour donner le profit net, il prévoyait la participation du Gouvernement iranien aux profits des filiales, exception faite des sociétés de transport.

L'accord envisageait le cas où surgirait un différend concernant le calcul des redevances ; il devait être porté à Londres devant un expert-comptable à désigner par le président en exercice de l'Institut des experts-comptables d'Angleterre. La décision de cet arbitre devait être définitive (article 9).

La Compagnie, en contre-partie de ces avantages, retirait sa réclamation des dommages-intérêts, elle consentait à payer une somme d'un million de livres sterling en règlement final de toutes les réclamations du Gouvernement iranien concernant les redevances impayées jusqu'au 31 mars 1919. La Compagnie s'engageait à payer elle-même les 3 % des bénéfices annuels revenant aux Bakhtiaris qu'elle prétendait déduire jusque là de la part des bénéfices du Gouvernement iranien.

c) Aux termes de l'article 12 de la concession, les ouvriers employés aux services de la Compagnie devaient être de nationalité iranienne exception faite

du personnel technique limitativement défini « tels que directeurs, ingénieurs, perforateurs et contre-maîtres ».

Malgré les protestations réitérées du Gouvernement iranien, la Compagnie n'avait pas observé cet engagement ; elle avait fait appel à la main-d'œuvre étrangère, alors qu'elle trouvait dans le pays les éléments nécessaires.

d) L'article 7 de la concession était relatif à l'exemption de la Compagnie de certaines taxes, telles que les droits de douane à l'exportation de ses produits, et à l'importation de tous les matériaux et appareils nécessaires à ses travaux. Il ressort de l'énumération contenue dans l'article que l'exemption n'était pas générale ; elle avait, au contraire, un caractère exceptionnel et limitatif. Donc, la Société aurait dû payer, en se conformant aux lois du pays, les autres taxes et impôts en vigueur dont elle n'avait pas été exemptée ; par exemple : elle devait payer l'impôt sur le revenu commercial établi par une loi de 12 Ferverdine 1903 (1930). Aux termes de l'article 2 de cette loi les sociétés n'ayant pas leurs sièges sociaux en Iran, mais y ayant des intérêts, devaient payer l'impôt sur leurs bénéfices nets annuels.

Cet impôt est perçu sur les affaires faites en Iran ou concernant les produits iraniens.

La Compagnie ne s'est pas conformée aux dispositions de cette loi, elle n'a pas payé l'impôt ci-dessus. La note du Gouvernement à la Légation britannique en est le témoignage. « La Compagnie a jusqu'ici refusé de payer l'impôt en question et a montré ainsi son mépris des lois du pays ».

e) La Compagnie s'était engagée expressément à procéder, sur le territoire iranien à toutes les opéra-

tions nécessaires pour mettre le pétrole à la disposition du commerce.

En effet, l'article 1^{er} de la concession visait non seulement le fait de rechercher, obtenir, exploiter, mais encore « développer et rendre propres pour le commerce le pétrole et autres produits cités à cet article dans toute l'étendue de l'Empire ».

En dépit de ce texte, l'Anglo-Iranian Oil Company faisait subir au pétrole iranien la plus grande partie de ses transformations en dehors de l'Iran.

f) Un autre différend existait à propos de l'interprétation de certains termes élastiques de la concession tels que exploitation production, etc... La Compagnie entendait profiter de cette élasticité d'interprétation : toutes les fois qu'il s'agissait de payer des redevances, le mot avait pour elle le sens le plus restrictif ; au contraire, quand il était question des exemptions des droits de douane, la Compagnie admettait la signification la plus large du mot.

Si on considère tant la non conformité de ces agissements avec l'esprit et la lettre de la Convention de 1901, que les circonstances mêmes de l'octroi du contrat de concession, on ne pouvait qu'en souhaiter la révision. Il faut noter que le Gouvernement Impérial, en attendant cette révision, avait admis provisoirement le prétendu accord interprétatif de 1920 comme *modus vivendi*.

Sir John Cadman se rendit, en mars 1929, à Téhéran, pour négocier la révision de la concession. Les négociations n'aboutirent pas et, à son retour à Londres, il écrivait d'une façon catégorique au ministre de la Cour que la révision avait cessé de pouvoir être envisagée.

En 1931, de nouvelles négociations s'engagèrent ; ce fut, cette fois, en vue d'établir la base sur laquelle

le bénéfice net de la Société devait être calculé pour la détermination de la redevance payable au Gouvernement Impérial. L'avant-projet dressé à cet effet étant obscur, et susceptible d'interprétations diverses, le Gouvernement demanda à la Compagnie de déléguer à Téhéran un représentant pour lui donner les éclaircissements nécessaires. La Société s'y refusa.

Par cette attitude de la Compagnie, le Gouvernement jugeait impossible d'obtenir la révision de la concession et même un accord établissant la base du calcul des redevances, se trouva contraint par les événements de décider l'annulation de la concession.

Le Ministre des Finances notifia le 27 novembre 1932 l'annulation de la concession à la Compagnie. Toutefois, il lui indiquait, toujours dans le même esprit de conciliation, que le Gouvernement Impérial était prêt à conclure avec elle un nouveau contrat, mais à la condition que soient pris en considération les intérêts propres de l'Iran.

La Grande-Bretagne vit dans l'annulation de la concession un acte qui portait préjudice aux intérêts d'une Société britannique. Elle prit fait et cause pour les actionnaires, ses nationaux, décida d'intervenir par la voie de la protection diplomatique et, jugeant cette annulation contraire aux principes et aux règles du Droit International, porta l'affaire devant la Société des Nations.

§ III. — *L'affaire devant la Société des Nations.*

La Grande-Bretagne, dans sa note du 18 décembre 1932, demandait à l'Iran de retirer dans une semaine l'annulation de la Concession, faute de quoi elle porterait l'affaire, en vertu de la clause facultative, devant la Cour Permanente de Justice Internationale.

Par la suite, elle changea d'attitude : au lieu de porter l'affaire devant cette Cour, l'Angleterre saisit (14 décembre 1932) le Conseil de la Société des Nations du différend, en vertu de l'article 15 du Pacte. Le Conseil, après avoir entendu (26 janvier 1933) les thèses respectives des deux Gouvernements, ajourna la discussion pour permettre au rapporteur M. Bénès, alors ministre des Affaires Etrangères de Tchécoslovaquie, de préparer son rapport.

On étudiera d'abord la question de la compétence et ensuite la question du droit, c'est-à-dire la valeur de la thèse iranienne concernant l'annulation de la Concession.

La question de compétence.

Quelle était la juridiction compétente : la Cour de La Haye, le Conseil de la Société des Nations ou les Tribunaux Internes du pays défendeur, l'Iran ?

Réserveons la discussion de la Compétence de la Cour ; pour l'instant la question est de savoir si le Conseil était compétent. On peut hésiter, d'autant plus que, se fondant sur le même texte, la Grande-Bretagne et l'Iran aboutissaient à des conclusions différentes.

L'article 15 ne reconnaît la compétence du Conseil que si trois conditions sont réalisées :

I. — Qu'il y ait un différend entre deux Membres de la Société des Nations ;

II. — Que ce différend soit susceptible d'entraîner une rupture dans les relations diplomatiques ;

III. — Qu'il n'y ait pas de procédure arbitrale ou judiciaire.

1^o Le différend doit exister entre deux Membres de la Société des Nations et plus précisément entre deux Etats. En l'espèce, il y avait un différend non pas en-

tre deux Etats, mais entre un Etat et une Société privée, donc de la compétence des Tribunaux Internes du pays.

Le différend entre une personne privée et un Etat, faute d'un texte exprès lui accordant une action internationale, échappe au ressort du juge international : tel est le principe classique et traditionnel du Droit des Gens.

Pour qu'un tel différend d'ordre privé et de la compétence des Tribunaux Internes existe entre deux Etats et par là devienne de la Compétence de la Juridiction Internationale, un phénomène juridique doit nécessairement se produire. Ce fait est l'endossement de la réclamation par l'Etat dont le particulier porte la nationalité ⁽¹⁾. L'Etat doit prendre fait et cause pour ses nationaux par la voie de la protection diplomatique.

Pour justifier son intervention, l'Angleterre a pris fait et cause pour la Société et recouru à la protection diplomatique. Par cette position, elle changeait le caractère du litige ; il se posait non pas entre un Etat et une Société, mais entre deux Etats.

Que la Grande-Bretagne ait eu le droit de recourir à la protection diplomatique, c'était incontestable en soi, et l'Iran n'éleva point de contestation à ce propos. La vraie question était de savoir si, pour l'exercice de ce droit, l'Angleterre pouvait invoquer les conditions requises, à savoir : l'épuisement de voies de recours internes et la violation d'une règle du Droit International Général ou Conventionnel.

a) Un dommage subi par une Société privée, qu'il ait sa source dans la violation d'un contrat ou dans

(1) WITENBERG, « La recevabilité des réclamations devant les juridictions internationales », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1932, t. 41, p. 39.

un délit, doit faire d'abord l'objet d'un recours devant les Tribunaux Internes du pays. Ce n'est qu'après épuisement ou carence de ces voies de recours que la demande de l'intéressé peut faire l'objet d'une réclamation diplomatique recevable, sinon le droit exclusif de l'Etat de juger, continue. C'est là la conception du « local redress », comme disent les Anglais, conception rencontrée aussi bien dans la doctrine que dans la pratique jurisprudentielle du Droit des Gens ⁽¹⁾.

En l'espèce, l'Anglo-Iranian Oil Company n'a pas satisfait à cette condition, elle n'a pas recouru aux Tribunaux Internes, soit pour discuter son droit aux dommages-intérêts, soit même pour contester l'annulation de la Concession. Ainsi, non seulement elle n'a pas épuisé, mais même elle n'a pas commencé d'utiliser les voies de droit qui lui étaient accessibles en vertu du Droit Iranien. En conséquence, la condition essentielle et préalable à toute protection diplomatique faisant défaut, la Grande-Bretagne n'était pas fondée à faire de ce cas l'objet d'une intervention diplomatique. D'autant plus que la Grande-Bretagne elle-même demandait dans l'affaire des navires finlandais l'observation de cette condition : « Jusqu'à l'épuisement des voies de Droit national, on ne saurait prétendre qu'un Etat a contrevenu à ses obligations internationales à cet égard. Il faut que la dite condition soit remplie pour qu'une telle réclamation puisse revêtir un caractère international ⁽²⁾ ».

(1) Dans l'affaire des Emprunts serbes la Cour déclara : Il y a des cas dans lesquels une juridiction internationale ne saurait être saisi tant il y a des instances ouvertes aux particuliers intéressés (*Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale*, série A, n° 20, p. 9). Voir dans le même sens l'affaire *Mavromatis*, série A, n° 11, p. 13 et 23.

(2) *J. O. de la S. D. N.*, Novembre 1931, p. 2281.

Pour échapper à cette objection de principe, le représentant britannique, Sir John Simon, prétendait que le Gouvernement iranien, ayant fait approuver l'annulation par le Parlement, avait donné à cet acte un caractère législatif et les tribunaux ne pouvaient juger le contraire.

« Au surplus, il tombe sous le sens qu'il ne saurait être question d'épuiser les voies de Droit qu'ouvrent les Tribunaux locaux, lorsque ceux-ci n'offrent aucune voie réelle⁽¹⁾ ».

Ainsi, le ministre anglais tendait à faire de l'espèce un cas de déni de justice, ce qui aurait justifié le recours à une juridiction internationale⁽²⁾, en portant la question sur le terrain de la responsabilité Internationale de l'Etat.

Mais les faits contredisent cette thèse. Le Gouvernement iranien, comme son représentant, M. Davar l'a déclaré au Conseil, n'avait fait qu'annoncer simplement sa décision au Parlement, celui-ci, avait accordé sa confiance au Gouvernement, sans que son vote eut le caractère d'une loi : « Il ne s'agissait ici, comme le Président de la Chambre le constatait à la fin du débat, le même jour, que d'une motion de confiance bien connue de tous les pays ayant le régime parlementaire... Avant comme après le vote

(1) *J. O. de la S. D. N.*, Février, 1933, p. 204.

(2) Si cette manière de voir était exacte elle aurait pu s'appuyer sur la jurisprudence de la Cour : « Dans l'affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, la Cour déclara : « Une partie ne saurait opposer à l'autre le fait de ne pas avoir rempli une obligation ou de ne pas s'être servie d'un moyen de recours, si la première, par un acte contraire au droit a empêché la seconde de remplir l'obligation en question ou d'avoir recours à la juridiction qui lui aurait été ouverte » (*Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale*, série n° 733, 734).

de confiance, le recours aux Tribunaux demeurerait ouvert à la Société⁽¹⁾ ».

Pour que la décision du Gouvernement iranien prit la forme d'une loi, il lui fallait les formalités préalables au vote, la consécration du pouvoir exécutif par le roi et la publication officielle, autant de conditions étrangères à une motion de confiance sans caractère législatif.

b) La protection diplomatique exige aussi, la violation d'une règle du Droit International Général ou Conventionnel. Le Gouvernement anglais, considérerait l'action du Gouvernement iranien comme un acte unilatéral de confiscation, commis au préjudice de la Société et contraire aux règles du Droit International : « Il est bien établi, en Droit International, que l'annulation par un Gouvernement d'une Concession détenue par une Société étrangère ; annulation ayant un caractère de confiscation, est un acte contraire au Droit International, dans le présent, l'action du Gouvernement persan constitue un tort international causé au Royaume Uni dans la personne d'une Société britannique⁽²⁾ ».

Il semble que ce point de vue ne soit pas exact. En effet, la décision du Gouvernement de l'Iran n'avait aucun caractère de confiscation ; elle était basée, comme nous le verrons plus loin, sur l'inexécution de la part de la Compagnie des clauses de la Concession. En droit, il est incontestable qu'en cas d'inexécution du contrat synallagmatique, par l'une des parties, l'autre, peut obtenir la résolution. Dans cette annulation, il n'y a rien eu d'injuste ni d'illégal, aucune règle de Droit International n'a été violée,

(1) J. O. de la S. D. N., Février 1933, p. 208.

(2) J. O. de la S. D. N., Décembre 1932, p. 2304.

au contraire, c'est l'équité et la justice, qui veulent qu'une partie ne soit pas obligée à s'exécuter, alors que l'autre ne s'exécute pas elle-même.

Il résulte des explications ci-dessus, que les conditions nécessaires pour l'exercice de la protection diplomatique faisaient défaut et que le différend, était de la compétence des Tribunaux Iraniens. L'intervention britannique, n'avait pas d'autre but que d'enlever à la connaissance des Tribunaux Internes, un litige qui leur était naturellement réservé, et par là, porter atteinte à l'indépendance juridictionnelle de l'Iran⁽¹⁾.

2° Le différend, doit être susceptible d'entraîner une rupture. Sir John Simon, représentant britannique, trouvait une menace de rupture, dans le fait de l'annulation de la Concession. « Lorsque le Gouvernement persan a annulé la Concession, disait-il, il a déchiré chacune des clauses de cette Concession, dont l'une prévoyait spécialement la protection de la Société. Le Ministre anglais voulait démontrer ainsi, que la vie et les biens de ses compatriotes étaient en danger, étant donné que l'Iran, du fait de l'annulation de la Concession, n'était pas tenu à la protection des étrangers résidant sur son territoire.

Le Droit International Général impose à chaque Etat ce devoir de protection, l'Iran n'a nullement eu l'intention de s'y dérober. Son représentant, M. Davar, déclarait : « Le personnel et les biens de la Société, nous les respecterions, nous les protégerions, non pas en vertu de l'article 14 du contrat, puisque, d'après nous, le contrat n'existe pas, mais en vertu du Droit International. Nous

(1) *J. O. de la S. D. N.*, Février 1933, p. 293.

sommes forcés d'assumer cette obligation, et nous sommes bien décidés à l'assumer. Nous n'avons jamais voulu nier ce devoir et par conséquent, il n'y a pas lieu d'être inquiet à ce sujet ».

Devant cette reconnaissance iranienne et l'assurance donnée par son représentant au Conseil, de protéger les étrangers sur son territoire, on est en droit de conclure que toute supposition de danger ou de menace de rupture, était en l'espèce déplacée et que la thèse anglaise n'était pas fondée. Faute d'un critérium, pour déterminer si un incident particulier, présente le caractère d'un danger de rupture, on voit combien il est facile pour un Etat, de donner ce caractère à des faits qui ne le possèdent pas.

3° L'article 15. ne prévoit l'action du Conseil, que si le différend n'est pas soumis à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire. Le Conseil serait incompétent, si le différend était déjà soumis en vertu d'un accord conclu entre les parties, à une procédure arbitrale ou judiciaire. En l'espèce, si le différend était d'ordre international, l'incompétence du Conseil était flagrante, puisque les deux parties devraient recourir à la Cour Permanente de Justice Internationale, en vertu de la clause facultative (article 36) dont elles sont signataires. Cette incompétence, est d'autant plus flagrante, que le différend, d'ordre privé et interne, relevait seulement des Tribunaux locaux.

Ainsi, le litige, à raison de son caractère privé, n'était ni de la compétence du Conseil, ni de la compétence de la Cour, mais, de la compétence des Tribunaux Iraniens ; il échappait par sa nature, à tout règlement d'ordre International. En effet, il s'agissait d'un différend, où les deux parties étaient des personnes juridiques, donc soumises, à ce titre,

aux règles de Droit privé. L'Etat, en l'occurrence, agissait, non pas en tant que Gouvernement, mais plutôt comme une personne privée. C'est une grande erreur que de reconnaître au différend en question un caractère International.

Il résulte de ce qui précède, que le Conseil était incompétent en vertu de l'article même, que la Grande-Bretagne invoquait pour justifier sa compétence.

Si le litige n'avait pas reçu une solution amiable, et s'il avait été porté réellement devant le Conseil, celui-ci, aurait dû se déclarer incompétent, en vertu du paragraphe 8, du même article : « Si l'une des parties prétend, et si le Conseil reconnaît, que le différend porte sur une question que le Droit International, laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais, sans recommander aucune solution⁽¹⁾ ».

La question de droit.

Le Gouvernement Iranien pouvait-il résilier la Concession, et se dégager ainsi, unilatéralement, de ses obligations, à raison des infractions à la convention commises par la Compagnie ? Il semble difficile de refuser à l'Iran un tel droit. Il ne peut s'agir, en l'espèce, que d'un contrat synallagmatique dans lequel il n'est pas logique de considérer les divers engagements pris par les parties, comme indépendants les uns des autres. L'exécution des obligations de l'une des parties est conditionnée par l'exécution des obligations de l'autre, sans quoi le contrat ne serait pas synallagmatique et à titre onéreux, mais il contiendrait

(1) GRALINSKI, *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le pacte de la S. D. N.*, 1925, p. 230.

deux contrats unilatéraux et à titre gratuit, ce qui n'est manifestement pas la volonté des parties.

Le contrat doit être exécuté dans son ensemble, le consentement commun n'a été donné, que dans la perspective de voir se réaliser chacune des clauses de l'acte ; de la sorte, si l'une d'elles n'était pas observée, le contrat manquerait d'harmonie et d'équilibre, et la partie lésée devrait pouvoir s'en dégager. La condition résolutoire tacite, est, par la nature même des choses, contenue dans tout contrat synallagmatique.

En droit français, « la condition résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, pour le cas où l'une des parties ne satisfera point à son engagement » (article 1184 du Code civil français)⁽¹⁾. Il en est de même en droit anglais.

M. Anson, dont l'autorité est hautement reconnue en matière des contrats, dit : « Il y a des circonstances dans lesquelles la violation ne donne pas seulement lieu à une action, par exemple, un dommage-intérêt, mais libère aussi la partie lésée de l'exécution des prestations qui peuvent être dûes encore par elle⁽²⁾ ».

La question, a été résolue avec le même esprit, par le Droit Iranien, qui admet la résiliation en cas d'inexécution, soit totale, soit partielle, mais alors, grave du contrat. Mais il y a des controverses sur le point de savoir si la partie, peut résilier le contrat par sa propre volonté, ou si elle doit s'adresser au Tribunal ? En faveur de la première théorie, on peut invoquer l'article 237, paragraphe 2, du Code

(1) Louis JOSSEMAND, *Cours du Droit civil positif français*, t. 11, deuxième édition, 1933, p. 192 et suiv. : COLIN et CAPITANT, *Cours Élémentaire de Droit civil*, t. 11, 1924, p. 152.

(2) ANSON, *Law of contract*, 16^e édition, 1923, p. 348.

Civil iranien, qui dit, qu'en cas de non exécution d'une condition de faire « la partie lésée peut demander au juge d'ordonner l'exécution forcée », . Cet article accorde une option à la partie lésée qui peut demander, soit l'exécution forcée, soit la résiliation du contrat⁽¹⁾. C'est en vertu de cette théorie que le Gouvernement iranien mit fin à la Concession d'Arcy⁽²⁾.

Cependant, il y a des juristes qui se prononcent contre cette interprétation. Pour eux, la partie lésée a seulement le choix, entre l'exécution forcée, et l'abandon de la condition de faire⁽³⁾.

Enfin, on a objecté à l'Iran, de ne pas avoir eu recours à l'arbitrage, en vertu de l'article 17 de la Concession d'Arcy. Cette objection n'est pas fondée. En effet, comment pouvait-il recourir à l'arbitrage, sans commettre une contradiction, puisque à ses yeux, le contrat était résilié.

Mais, avant que le Conseil fut appelé à se prononcer, grâce aux qualités diplomatiques de M. Benès, rapporteur, les deux parties se mirent d'accord sur un règlement amical qui fut approuvé par le Conseil.

Suivant cet accord, la procédure devant le Conseil fut suspendue provisoirement.

La Compagnie, devait entrer immédiatement en négociations avec le Gouvernement iranien. En cas d'échec des négociations, la question devait revenir devant le Conseil où les parties pouvaient reprendre leurs arguments juridiques.

Au cours des négociations, et jusqu'au règlement final de la question, les travaux et les opérations

(1) Azami ZANGUENEH, *op. cit.*, p. 159.

(2) J. O. de la S. D. N., 1933, p. 293.

(3) ADLE, *Traité de Droit Civil*, Téhéran, 1929, p. 145.

de la Compagnie, devaient se poursuivre comme ils se poursuivaient avant le 27 décembre 1932.

Les négociations engagées à Téhéran, ne furent pas sans résultat. Après deux mois de discussion, une nouvelle concession fut conclue. Elle fut ratifiée par le Parlement et promulguée par un décret royal du 28 mai 1933.

§ IV. — *La Concession de 1933.*

La nouvelle concession est octroyée pour une durée de soixante ans. Le droit exclusif de la Compagnie de rechercher et d'extraire le pétrole ne porte plus, comme dans la concession de 1901, sur la plus grande partie de l'Empire ; des restrictions ont été prévues à cet égard dans l'article 2. La Compagnie ne possède plus le droit exclusif de construire des pipes-lines (article 3)⁽¹⁾.

La concession adopte une nouvelle base de calcul des redevances. La Compagnie doit payer une redevance annuelle de quatre shillings par tonne de pétrole vendu pour la consommation en Iran ou exporté d'Iran. Elle doit aussi « le paiement d'une somme égale à vingt pour cent (20 %) de la distribution aux actions ordinaires de l'Anglo-Persian Oil Company Ltd, excédant la somme de six cent soixante et onze mille deux cent cinquante livres sterling (671.250), que la distribution soit faite comme dividende pour une année quelconque ou qu'elle se rapporte aux réserves de la Compagnie, excédant celles qui, d'après ses livres, existaient au 31 décembre 1932.

(1) M. Azami ZANGUINEH, *op. cit.*, p. 173 et suiv.

Le montant global des redevances pour chaque année ne peut jamais être inférieur à sept cent cinquante mille livres sterling (750.000).

Les impôts à la charge de la Compagnie sont réglés par l'article 11 de de la concession : la Compagnie est exemptée pour ses opérations en Iran pendant les trente premières années de toute imposition actuelle ou future au profit de l'Etat et des autorités locales ; en échange, elle fera au Gouvernement les versements suivants :

1° Pendant les quinze premières années de la concession neuf pence pour chacune des premières 6.000.000 de tonnes de pétrole et six pence pour chaque tonne au-dessus du chiffre de six millions de tonnes indiqué ci-dessus. Le montant de ce versement ne doit pas être inférieur à deux cent vingt-cinq mille livres sterling (225.000). (Art. 11, alinéa A).

2° Pendant les quinze années suivantes, un shilling par tonne pour les premières six millions de tonnes et neuf pence pour chaque tonne au-dessus du chiffre de 6.000.000 de tonnes définies ci-dessus. La Compagnie garantit que le montant de ce versement ne sera jamais inférieur à trois cents mille livres sterling (300.000).

Après les trente premières années, c'est-à-dire en 1963, les parties se mettront d'accord sur le montant des versements à effectuer par la Compagnie pendant la seconde période de trente ans qui s'étend jusqu'au 31 décembre 1993, c'est-à-dire jusqu'à la fin de la concession.

La concession prévoit dans quelles conditions le recrutement de la main-d'œuvre étrangère s'effectuera pour ne pas nuire aux intérêts de la main-d'œuvre nationale. C'est une question de proportion et de sauvegarde. La Compagnie recrutera ses artisans ain-

si que son personnel technique et commercial parmi les ressortissants iraniens. Elle ne peut engager des étrangers pour de tels emplois que si elle ne trouve pas dans le pays des personnes possédant la compétence et l'expérience requises (art. 16, alinéa 2). Le personnel non qualifié est recruté exclusivement parmi les iraniens. En outre, d'après l'article 16, alinéa 3, les parties doivent préparer un plan général de réduction annuelle et progressive des employés étrangers pour les remplacer par des iraniens.

Au cours de la concession, le Gouvernement peut contrôler l'activité de la Compagnie pour sauvegarder les intérêts du pays. D'après l'article 15 de la concession, le « Délégué du Gouvernement Impérial » aura le droit d'obtenir de la Compagnie « toutes les informations auxquelles ont droit les actionnaires de la Compagnie ». En outre, il peut assister à toutes les séances du Conseil d'Administration, de ses comités et à toutes les séances de l'Assemblée Générale convoquée pour délibérer sur toute question résultant des relations entre le Gouvernement et la Compagnie.

Il peut aussi demander que les « réunions spéciales du Conseil d'Administration soient convoquées à un moment quelconque pour délibérer sur toute proposition que le Gouvernement lui soumettra ».

La Compagnie accorde une allocation annuelle de dix mille livres sterling pour donner en Grande-Bretagne à des ressortissants iraniens, l'éducation professionnelle nécessaire à l'industrie pétrolière. Il appartient au délégué du Gouvernement Impérial de « présider ex-officio, avec vote décisif, le comité à créer par la Compagnie dans le but de distribuer l'allocation ».

Au point de vue technique, certaines dispositions de la concession donnent au Gouvernement le droit

à un contrôle efficace : « Le Gouvernement aura le droit de faire inspecter à son gré, à tout temps raisonnable, l'activité technique de la Compagnie en Iran, et de nommer à ce but des experts-spécialistes techniques.

« La Compagnie mettra à la disposition des experts-spécialistes nommés à cette fin par le Gouvernement, toute sa documentation relative aux données scientifiques et techniques, ainsi que toutes les installations et moyens de mesurage, et ces experts-spécialistes auront, en outre, le droit de demander toutes informations dans tous les bureaux de la Compagnie et sur tous les territoires en Perse ».

En outre, la Compagnie s'est engagée à remettre au Ministère des Finances, chaque fois que le représentant du Gouvernement le demanderait « des copies exactes de tous les plans, cartes, profils et toutes autres données, soit topographiques, géologiques ou de sondage, se rapportant au territoire de la Concession, qui se trouvent en sa possession.

En outre, la Compagnie communiquera au Gouvernement pendant toute la durée de la Concession, toutes les données importantes scientifiques et techniques résultant de ses travaux en Iran.

Tous ces documents seront considérés par le Gouvernement comme confidentiels.

La Concession peut prendre fin de trois façons : par l'expiration du délai normal, par la renonciation du concessionnaire et par jugement arbitral.

A la fin de la Concession, la Compagnie est tenue à certaines obligations. D'abord elle doit payer au Gouvernement une somme égale à vingt pour cent (20 %) :

a) « De la différence en plus entre le montant des réserves (général réserve) de l'Anglo-Persian Oil Ltd.

à la date de l'expiration de la Concession ou de sa renonciation et le montant des mêmes réserves à la date du 31 décembre 1932 ».

b) « De la différence en plus entre le solde à nouveau reporté par l'Anglo-Persian Oil Cie Ltd. à la date de l'expiration de la Concession ou de sa renonciation, et le solde à nouveau reporté par la même Compagnie le 31 décembre 1932 ». (Art. 10, § 3).

La Compagnie ne doit, sauf certaines exceptions ni aliéner ses immeubles en Iran, ni aliéner ou exporter ses propriétés mobilières et cela pendant les dix dernières années de la Concession, ou pendant les deux années du préavis précédant la renonciation (art. 20, § 1^{er}).

Le contrat, dans son article 20, reconnaît au concessionnaire le droit de renoncer à la Concession, « à la fin de toute année calendrière (chrétienne) moyennant notification écrite au Gouvernement, par un préavis de deux ans ».

Ce droit, paraît au premier regard, exorbitant. Pourquoi avantager l'une des parties, au détriment de l'autre ? S'il n'y a qu'un droit de renonciation, pourquoi ne pas l'accorder aux deux parties ? Cette disposition, aurait pour résultat, de consacrer en espèce la loi de l'égalité, règle d'équité et de bon sens ?

Il semble, que la raison d'être de cet avantage reconnu à la Compagnie, doit être recherchée dans l'engagement pris par elle de payer au Gouvernement, un minimum de 750.000 livres par an.

La Concession pourra prendre fin, par le jugement d'un Tribunal arbitral.

Ce Tribunal est composé de trois arbitres choisis de la façon suivante : Chaque partie désignera un arbitre, et les deux arbitres désigneront un tiers ar-

bitre. En cas de désaccord entre les parties, le troisième arbitre sera nommé à la demande de l'une des parties, suivant les cas, soit par le Président, soit par le Vice-président de la Cour Permanente de Justice Internationale. Il est entendu, que ni le Président, ni le Vice-président, ni le tiers arbitre, ne doivent être de nationalité, ni britannique, ni persane, « en outre, il ne sera pas en étroite relation avec la Perse, ou avec la Grande-Bretagne, comme appartenant à un dominion, un protectorat, une colonie, un pays de mandat ou autre, administré ou occupé par un des deux pays précités, ou comme étant, ou ayant été au service d'un de ces pays ».

Il se peut que l'une des parties ne désigne pas son arbitre, ou n'en notifie pas la désignation à la partie adverse dans le délai prévu ; dans ce cas, « l'autre partie, aura le droit de demander au Président de la Cour Permanente de Justice Internationale (ou vice-président), de nommer un seul arbitre, à choisir parmi les personnes qualifiées, comme il est mentionné ci-dessus, et dans ce cas, le différend sera tranché par ce seul arbitre ».

La procédure arbitrale sera celle qui aura été suivie au moment de l'arbitrage, par la Cour Permanente de Justice Internationale.

En ce qui concerne le lieu et le temps de l'arbitrage, ils seront déterminés suivant les cas, par le tiers arbitre, ou l'arbitre unique.

Quelle est la compétence du Tribunal ainsi constitué ? Il est compétent tout d'abord, pour « tous les différends de nature quelconque entre les parties, et spécialement tous différends, résultant de l'interprétation de cette convention, et des droits et obligations y contenus », le Tribunal doit se prononcer aussi « sur tous différends d'opinions, pouvant naî-

tre à l'égard de questions, pour la solution desquelles, d'après les dispositions de cette convention, l'accord des deux parties est nécessaire ».⁽¹⁾

*
* *

Les emplois variés du pétrole, multiplient l'intérêt des questions juridiques, économiques et politiques, que soulèvent la production et la répartition de cette huile, indispensable à la technique moderne.

Bien mieux, cet intérêt augmente, si en dehors des applications du temps de paix, on observe combien le pétrole est nécessaire à la conduite de la guerre qui exige d'énormes approvisionnements.

Telle est la justification d'une politique du pétrole : elle se présente avec un double intérêt : économique, puisqu'il s'agit de veiller à la conservation d'une richesse nationale, et humain, puisqu'il s'agit de ménager la puissance de destruction, qui fait de chaque goutte de pétrole une goutte de sang.

SECTION III

Le Différend de frontières entre l'Iran et l'Irak

§ 1^{er}. — *Généralités.*

Comme conséquence de la guerre de 1914-1918, les trois provinces de Bassorah, Mossoul et Bagdad ont été détachées de l'Empire Ottoman et constituées en Etat nouveau : le royaume de l'Irak.

(1) Azami ZANGUENEH, *op. cit.*, p. 188-189.

La question de la détermination des frontières de ce nouvel Etat se posa dès la première heure sur tous les fronts et à plus forte raison sur le front iranien où déjà des contestations avaient été élevées sous la domination ottomane. L'Irak, successeur de l'Empire Ottoman, ne pouvait pas échapper naturellement à ces difficultés qui n'avaient pas encore reçu de solution.

Le différend qui concerne l'ensemble des frontières des deux pays porte sur la validité de certains accords qui précisaient la frontière entre la Porte et la Perse, dont la frontière irano-irakienne est une partie.

Pour l'Iran, ces accords n'existent pas, soit parce qu'il leur manque l'élément essentiel de tout contrat: le consentement, soit parce qu'ils n'ont pas été approuvés par le Parlement, condition constitutionnelle nécessaire pour leur existence. En conséquence, il réclame le rétablissement du statu quo tel qu'il existait avant la conclusion de ces accords et notamment avant le Protocole de délimitation de 1913, qui a opéré des changements territoriaux d'une grande importance au détriment de l'Iran. Sur le Chatt-el-Arab, ce Protocole a porté la frontière, qui était au milieu du fleuve, à la rive gauche, privant ainsi l'Iran de sa souveraineté sur les eaux correspondant à sa rive. Sur terre, il a attribué à l'Empire Ottoman de grandes étendues de territoires qui jusqu'alors appartenaient à l'Iran, notamment le district fertile de Sirvan et une région pétrolifère (Naphtkhaneh).

L'Irak, de son côté, considère les accords en question valables et obligatoires et, partant, il trouve comme définitive la frontière établie par ces accords et rejette la thèse iranienne.

Cette divergence de vues a motivé de longues négociations qui n'ont pas été heureuses quant aux ré-

sultats. Devant l'échec des négociations directes, les parties en référèrent à la Société des Nations. L'Irak (le 29 novembre 1934) saisit le Conseil du différend en vertu de l'article 11, § 2 du Pacte, ainsi conçu : « Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre Nations, dont la paix dépend ». L'Iran, de son côté, convaincu de ses droits légitimes, accepta ce recours, sans formuler d'objection, ayant pleine confiance dans l'impartialité de la Société des Nations.

Après avoir entendu les représentants des deux pays, le Conseil nomma comme rapporteur M. Aloisi, représentant de l'Italie (84^e session, III^e et IV^e séances, 14-15 janvier 1935). Celui-ci, pour préparer son rapport, demanda le renvoi de la question à la prochaine session ordinaire du Conseil ⁽¹⁾. A la 86^e session du Conseil (25 mai 1935), le rapporteur déclarait que les négociations directes entre les Parties s'étaient ouvertes et qu'il espérait pour bientôt la solution définitive du différend. Sur sa proposition, l'examen de la question fut ajourné ⁽²⁾. A la 89^e session du Conseil (IV^e séance, 28 septembre 1935), le rapporteur communiqua la lettre à lui adressée par MM. Noury Saïd Pacha et Kazemi, ministres des Affaires Etrangères respectifs des deux pays. Dans cette lettre, les parties annonçaient que les négociations avaient pris un développement favorable et estimaient

(1) *J.O. de la S.D.N.*, février 1935, p. 113 et suiv., p. 190 et suiv.

(2) *J. O. de la S. D. N.*, Juin 1935, p. 651-652.

inutile l'examen de l'affaire par le Conseil⁽¹⁾. L'affaire fut de nouveau ajournée. Les négociations directes des parties continuent actuellement. Souhaitons qu'elles aboutissent cette fois à un résultat satisfaisant les intérêts légitimes des deux pays.

Avant l'étude détaillée de la question, nous dirons quelques mots de l'aspect géographique du problème, des incidents de frontière qui ont surgi, et enfin de l'intérêt que présente la solution du différend.

La frontière qui s'étend du Golfe Persique au Mont d'Alampour, sur une distance d'environ 1.200 kilomètres est habitée, exception faite de quelques petites villes, par une population nomade et primitive. Au Sud, c'est la vallée d'un grand fleuve navigable, le Chatt-el-Arab, formé de la jonction du Tigre et de l'Euphrate. De la variété des caractères géographiques, économiques et démographiques de la région frontière peuvent surgir des conflits d'intérêts et de population. Les mœurs d'une population mobile et nomade par humeur et par nécessité, les besoins du commerce et de la navigation sur le fleuve laissent, en effet, à craindre des contestations toujours possibles.

Ce danger de conflit d'intérêts s'est aggravé, du fait d'une frontière imprécise et douteuse, et il a donné lieu aussi bien sur la frontière terrestre que fluviale à des incidents regrettables, dont certains sont d'une gravité susceptible de menacer la bonne entente si nécessaire entre deux pays limitrophes.

Le cas le plus typique est l'incursion des bandes irakiennes sur le territoire iranien, et leurs actes de pillage et de brigandage encore redoutés aujourd'hui. Cette question avait pris une telle ampleur qu'en

(1) *J. O. de la S. D. N.*, Novembre 1935, p. 1204.

juillet 1934, l'Iran fut sur le point, faute de mesures énergiques prises par l'Irak pour y mettre fin, d'en référer à la Société des Nations ⁽¹⁾.

Pareillement, le séjour prolongé des navires de guerre de l'Iran dans les eaux du Chatt-el-Arab et l'arrestation du capitaine du port de Bassorah, fonctionnaire irakien, à bord d'un navire iranien, le « *Palang* », donnèrent lieu à des inquiétudes et à l'échange d'une correspondance diplomatique volumineuse.

Le représentant de l'Iran en expliquait la raison au Conseil : « Les vaisseaux de guerre persans n'ont jamais cessé et ne cesseront pas, dans le Chatt-el-Arab comme ailleurs, de respecter les prescriptions du Droit International. Ils n'ont jamais mis en péril la liberté de la navigation. Mais ils n'ont pas à se soumettre aux règlements unilatéraux du port de Bassorah : nous ne les avons jamais reconnus et ne les reconnâtrons pas ».

On s'explique, dès lors, l'intérêt de la solution du différend. Si on donnait gain de cause à l'Iran, et surtout si on lui reconnaissait la souveraineté sur la moitié du Chatt-el-Arab, il acquerrait par là des prérogatives telles que le droit à la jouissance, à l'administration, au contrôle et à la juridiction sur cette partie du fleuve. Au point de vue politique et stratégique, il faut considérer que le Chatt-el-Arab aboutit au Golfe Persique, route impériale de la Grande-Bretagne vers les Indes. Cette voie internationale est un passage dont l'Iran, par sa position géographique, a la sauvegarde. Enfin, au point de vue économique national et international, il faut noter que c'est ici la route du pétrole, richesse naturelle du pays et approvisionnement des Puissances étrangères, dont

(1) J. O. de la S. D. N., Février 1935, p. 225.

l'utilité va croissant avec les besoins de l'Europe industrielle.

Pour étudier le problème en détail, il faut l'envisager sous son double aspect : historique et juridique : les Faits et le Droit.

Nous verrons d'abord les origines et les causes du différend et ensuite, dans la partie consacrée au Droit, nous examinerons les thèses respectives des deux Gouvernements, tout en discutant leur valeur avec l'impartialité qui s'impose.

§ II. — *L'aspect historique du différend : Les Faits.*

L'origine du différend remonte vers la moitié du XIX^e siècle, à une époque où l'Irak n'existait pas ; c'est dans les rapports turco-persans, qu'il faut chercher la source des difficultés qui existent aujourd'hui entre l'Iran et l'Irak ; nous sommes donc amenés logiquement à étudier les faits successivement avant et après la naissance du royaume de l'Irak.

Avant la naissance du royaume de l'Irak.

Pendant la première phase, d'ailleurs la plus importante, l'Iran se trouve en litige territorial, et par là en conflit de souveraineté, avec l'Empire Ottoman.

Après plusieurs siècles de rivalité et de luttes dont l'enjeu était la Mésopotamie, les deux Puissances conclurent le Traité d'Erzeroum de 1823 ; cet acte devait inaugurer une politique de paix : « Les intérêts de la religion de l'Islam commandaient une réconciliation ; les deux Gouvernements ont à cœur d'arrêter l'effusion du sang et l'on a désiré et proposé réciproquement de renouer les liens de l'ancienne amitié ».

Le Traité réglait la question Kurde soulevée par leur nomadisme et posait le principe de non-immixtion dans leur affaires intérieures réciproques⁽¹⁾.

Le Traité de 1823 présentait des lacunes et laissait des points en suspens. Il fut complété par un autre Traité du même nom du 20 mai 1847 ; il était conclu sous les auspices de deux grands Etats européens, la Grande-Bretagne et la Russie, qui parvinrent, après quatre ans de négociations, à imposer leur médiation ; elle ne mérite pas d'ailleurs ce nom comme nous le verrons, car elle ne répond ni à l'esprit, ni aux règles des Conventions de La Haye⁽²⁾.

Le Traité comporte une série d'ajustements territoriaux. Aux termes de l'article 2, dans la Province de Zohab, la Perse et la Porte abandonnent, l'une, la plaine, l'autre, la montagne (article 2, § 1). La Perse se désiste de toute espèce de prétention relative à la ville et à la province de Sulleymaniyé (article 2, § 2), tandis que « le Gouvernement Ottoman s'engage formellement à ce que la ville et l'échelle de Mohammerah, l'île de Khezzr, le lieu d'ancrage et aussi les terrains de la rive orientale (c'est-à-dire de la rive gauche) du Chatt-el-Arab, qui sont en possession des tribus connues comme relevant de la Perse, soient dans la possession du Gouvernement persan en pleine souveraineté. Outre cela, les navires persans auront le droit de naviguer en pleine liberté sur le Chatt-el-Arab depuis l'endroit où le fleuve se jette dans la mer jusqu'au point de contact des frontières des deux parties » (article 2, § 3).

Le Traité s'occupe également de la condition des

(1) NOLDE, *L'Irak*, Origine historique et situation internationale, thèse, Paris 1933, p. 122-123.

(2) J. O. de la S. D. N., Février 1935, p. 219.

pélerins et de l'immunité diplomatique des agents consulaires des deux pays.

Avant la ratification qui devait avoir lieu dans les deux mois qui suivraient la signature, la Sublime Porte demanda aux Puissances médiatrices une interprétation de ce document. A l'insu du Gouvernement de l'Iran, les ambassadeurs de la Grande-Bretagne et de la Russie la donnèrent dans une note explicative (14-31 janvier 1848).

La note s'occupait de questions qui n'étaient même pas touchées dans le Traité et pour lesquelles de nouvelles négociations s'imposaient. Par là, elle sortait de son rôle qui était l'interprétation du Traité en vue de laquelle elle avait été accordée, et elle constituait un nouvel accord. Elle envisageait notamment l'adjonction à l'article 7 du Traité de certaines clauses relatives à la réciprocité des procédés que les deux Gouvernements devaient observer dans l'intérêt mutuel de leurs nationaux et de leurs agents consulaires ; elle tendait, en outre, à un engagement réciproque de la part des deux Gouvernements à ne pas fortifier les rives du Chatt-el-Arab, point capital dont le Traité d'Erzeroum ne disait mot.

Le Gouvernement de l'Iran, « de la volonté duquel les Puissances disposaient sans prendre la peine de l'aviser », chargea son ministre de France, en route pour Téhéran, de procéder, à Constantinople, à l'échange des ratifications du Traité d'Erzeroum. Mais, celui-ci, sur la demande pressante des Puissances médiatrices, adhéra en même temps à la note explicative qui s'ajoutait ainsi que nous venons de le démontrer, comme un traité supplémentaire à la Convention de neuf articles.

Le ministre de l'Iran, en donnant cette approbation qui exigeait des pouvoirs spéciaux, dépassait ses ins-

tructions, limitées à la ratification du seul Traité, et il ne pouvait pas engager son Gouvernement. C'est là la source du premier désaccord qui explique toutes les difficultés qui surgirent ultérieurement entre les deux pays ; pour le Gouvernement de l'Iran, le Traité ratifié est de neuf articles, sans la note explicative ; pour l'Empire Ottoman, le Traité est le texte de neuf articles, augmenté de la note explicative.

Malgré ce désaccord, la Commission de délimitation prévue par le Traité (art. 3) se rendit sur place pour déterminer les frontières des deux pays, conformément à l'article 2. Mais à raison des difficultés d'ordre naturel et d'ordre psychologique, c'est-à-dire d'un pays montagneux et d'une population nomade, elle ne parvint pas à achever son œuvre. Le manque d'accord sur la note explicative est signalé dans la correspondance diplomatique comme la principale source de toutes les difficultés. En voici le témoignage : « Il serait, en même temps, fort à désirer que les Cours médiatrices profitassent de l'occasion pour tirer au clair l'espèce de disparate qui est censée exister entre les termes de l'article 2 du Traité d'Erzeroum et les explications échangées avant la ratification du Traité entre la Porte et les représentants de la Grande-Bretagne et de la Russie à Constantinople... L'insistance que les deux parties mettent chacune à sa propre interprétation constitue la source principale des différends qui retardent le progrès des travaux communs sur la frontière ⁽¹⁾ ».

La Commission de délimitation ayant échoué dans sa tâche, le choix d'une nouvelle méthode s'imposait. Les deux Grandes Puissances médiatrices amenèrent

(1) *Correspondance respecting the Demarcation of the Frontier between Turkey and Persia, presented to both Houses of Parliament by command of Her Majesty, 1865, p. 12.*

l'Iran et l'Empire Ottoman à s'entendre directement pour aboutir à une procédure nouvelle, afin de fixer leurs frontières. Grâce à leurs « bons offices », les deux Gouvernements rédigèrent le Protocole de Téhéran du 21 décembre 1911.

Ce Protocole prévoit une Commission composée d'un nombre égal de délégués de part et d'autre qui établirait la ligne frontière séparant les deux pays : après quoi, une Commission technique aurait simplement à poser les bornes sur les bases arrêtées par les travaux de la première Commission (art. 1 et 2). Ainsi la procédure à deux degrés est prévue par le Protocole : d'abord, tracé général d'une ligne d'ensemble sur la carte, puis application de ce tracé sur place (art. 1 et 2).

La Commission de délimitation prendrait pour base de ses travaux les clauses du Traité d'Erzeroum de 1847 (art. 3). Ainsi le Protocole ne tenait pas compte de la note explicative et confirmait la thèse iranienne.

L'article 4 du Protocole prévoit le recours à la Cour d'arbitrage de La Haye dans le cas où surgiraient des désaccords sur l'interprétation et l'application de certaines clauses du Traité : « Au bout d'une période de six mois de négociations, pour solutionner complètement la question de la délimitation des frontières, il est entendu que tous les points sur lesquels il y aurait divergence seront soumis ensemble à la Cour arbitrale de La Haye, afin que la question entière soit ainsi définitivement tranchée ».

Le Protocole de Téhéran de 1911, en se référant tout particulièrement au Traité des neuf articles, ne décidait rien sur la note explicative et laissait subsister le désaccord, ce qui entravait les travaux de

la Commission dans ses efforts pour délimiter la frontière.

C'est alors que les Puissances médiatrices se convainquirent de l'exactitude du point de vue exprimé par les Commissaires de 1851. Ils étaient d'avis qu'on ne pourrait écarter les causes de désaccord sans une intervention directe des Puissances médiatrices. « Nous sommes profondément pénétrés de la presque impossibilité d'écarter, sans une intervention plus directe et décidée de la part de nos Cours respectives, les écueils qui obstruent le progrès de la délimitation ».

La Grande-Bretagne et la Russie décident d'intervenir et d'exercer une influence plus marquée sur la Perse et l'Empire Ottoman. Pour une telle intervention, comme le constate le memorandum du Gouvernement de l'Iran, « il fallait le stimulant de l'intérêt personnel ».

Cet intérêt consistait pour les deux Puissances européennes dans le désir de régler dans le Proche-Orient le partage de leurs influences. Pour réaliser ce désir, il fallait que les frontières des pays visés fussent incontestées ; cette condition rendrait plus facile tout tracé ultérieur des limites d'influence entre les Puissances elles-mêmes⁽¹⁾.

En 1912, la Russie, faisant pression sur l'Iran, l'amena à accepter la Note explicative.

A l'avant-dernière séance de la Commission à Constantinople, la délégation iranienne fit la déclaration suivante : « L'examen des pièces expédiées de Téhéran confirme le point de vue avancé de tout temps

(1) Ce désir s'est d'ailleurs manifesté nettement quand la Russie et l'Angleterre conclurent entre elles la fameuse convention de 1907 qui partageait l'Iran en trois zones d'influences : l'une anglaise, l'autre russe et la troisième neutre.

par le représentant persan, savoir que Mirza Moham-med Ali Khan, envoyé de Sa Majesté Impériale le Schah, n'avait pas de pleins pouvoirs pour la signature des stipulations additionnelles qui ne se trouvaient pas incorporées dans le texte authentique du Traité, tel qu'il a été rédigé par les Commissaires des deux Cours médiatrices. Tout en maintenant cette observation de principe, la délégation persane, mue par le sincère désir d'aboutir à une solution de la question de frontières et eu égard aux actes de médiation de la Grande-Bretagne et de la Russie, médiation qui dure depuis soixante-dix années, déclare accepter la Note collective des dites Puissances, en date du 14-26 avril 1848, et reconnaître les explications y contenues comme faisant partie intégrante du Traité d'Erzeroum ».

L'Iran abandonna ainsi, en fait, son point de vue confirmé par le Protocole de Téhéran de 1911, tout en le maintenant en droit.

La Note explicative ayant été acceptée par l'Iran, la Grande-Bretagne et la Russie prirent l'affaire en main. La Russie adressa à la Porte une note énergique sur la nécessité de mettre en exécution sans délai le Traité d'Erzeroum de 1848. Elle lui envoya en même temps un mémorandum qui exposait en détail le tracé de la frontière. Ce mémorandum fut accepté par l'Empire Ottoman. L'Angleterre, de son côté, se joignit à la Russie et adressa une note énergique à la Porte. Il en résulta la déclaration de Londres du 21 juillet 1913, entre la Grande-Bretagne et l'Empire Ottoman ; elle déterminait la ligne frontière méridionale entre la Perse et la Turquie. Dans ce règlement, les parties semblent n'avoir eu d'autres préoccupations que de ménager chacune leurs propres intérêts. Elles se comportaient avec une totale indiffé-

rence des intérêts de l'Iran comme si cette Puissance n'avait pas voix au chapitre dans ces débats. Ce fut à ce point qu'on ne crut pas avoir à lui demander sa signature au règlement.

Cet interventionnisme des Puissances étrangères dans les relations turco-persanes ne fit que s'accroître : de simples médiatrices, elles devinrent parties intéressées au différend.

C'est ainsi qu'en 1913, un Protocole de délimitation fut signé non seulement entre l'Iran et la Turquie, mais aussi avec la participation de la Grande-Bretagne et de la Russie dont les intérêts croissaient de plus en plus dans le Proche-Orient.

Ce Protocole ne devait être qu'une simple application technique du Traité d'Erzeroum, mais, en réalité, il concernait une ampleur territoriale plus large : des avantages substantiels qui ne figuraient ni dans le Traité de 1847, ni dans celui de 1848, étaient attribués à l'Empire Ottoman. Sur le Chatt-el-Arab, la frontière qui, jusque-là, se trouvait au milieu du fleuve était portée, dès lors, à la rive orientale. Ce déplacement privait ainsi l'Iran de sa souveraineté sur la moitié du fleuve correspondant à sa rive.

Sur terre, le Protocole enlevait à l'Iran des territoires d'une superficie de plusieurs milliers de kilomètres carrés. C'est sur ces territoires que se trouvent un district fertile traversé par le Sirvan, puis une région pétrolifère (Naphtkhaneh), à cinquante kilomètres de Knaneghin.

Avant le tracé de 1913, ces gisements pétrolifères faisaient partie du territoire persan. Le Protocole de 1913 partagea le gisement de Naphtkhaneh en enlevant à l'Iran une grande partie située aujourd'hui sur le territoire irakien ⁽¹⁾.

(1) Azami ZANGUENEH, *op. cit.*, thèse, Paris 1933, p. 146-147.

Ce changement de frontière terrestre provoqua une curieuse réserve dans l'article 7 du Protocole, ainsi conçu : « Il est entendu que la concession octroyée par la Convention du 28 mai 1901...., par le Gouvernement de Sa Majesté Impériale le Schah de Perse à William Knox d'Arcy et actuellement exploitée par l'Anglo-Persian Oil Company reste en pleine force et vigueur dans toute l'étendue des territoires transférés par la Perse à la Turquie en vertu des dispositions du présent Protocole et de son annexe ».

En effet, à quoi aurait servi cette réserve sinon à légitimer ces nouveaux transferts de territoire opérés par le Protocole.

Le Protocole écarte la solution arbitrale prévue par celui de Téhéran de 1911 et la remplace par une médiation de la Russie et de la Grande-Bretagne (art. 4).

La ligne frontière devait être tracée par une Commission de délimitation (composée de commissaires des quatre Gouvernements) qui, dans l'accomplissement de sa tâche, devait se conformer aux dispositions du même Protocole (art. 2 et 3). La Commission se rendit sur place et commença ses travaux du côté Sud, à l'embouchure du Chatt-el-Arab, sur le Golfe Persique, de là elle remonta vers le Nord. La Commission ne parvint pas à achever son œuvre ; la Grande Guerre éclata.

Ainsi, la frontière demeura telle qu'elle était avant le Protocole de 1913.

Notamment sur le fleuve, c'est la ligne médiane et non pas la rive orientale qui constitue la frontière des deux pays. Selon l'avis de Sir Arnold T. Wilson, second commissaire britannique, « un *modus vivendi* s'établit alors entre Ottomans et Persans. Ce *modus*

vivendi met la frontière jusqu'à la mer suivant *medium filium aquæ*, au milieu du chenal ⁽¹⁾ ».

Notons d'ailleurs que la Porte elle-même ne désirait pas la souveraineté exclusive du fleuve consacrée par le Protocole de 1913. Le Commissaire ottoman, lors de la délimitation de 1914, déclarait à ce propos : « Trouvons une forme de phrase qui laissera le conflit sans solution, une décision défavorable à l'une des parties serait une cause de renouvellement de friction ».

Depuis la naissance du royaume de l'Irak.

Après avoir été soumis pendant douze ans au mandat britannique, l'Irak est devenu indépendant depuis son admission dans la Société des Nations ⁽²⁾.

A maintes reprises, soit au moment de sa reconnaissance comme Etat, soit avant, soit après son admission à la Société des Nations, l'Iran a expliqué à l'Irak que les actes sur lesquels il fondait son tracé (Traité d'Erzeroum de 1847, Protocole de Constantinople du 4 novembre 1913), étaient sans valeur, soit parce qu'il leur manquait la condition primordiale de leur conclusion, le consentement, soit parce qu'ils n'avaient pas été soumis à l'approbation Parlementaire exigée par les Constitutions des deux Empires Persan et Ottoman.

Dans une première phase, lorsque l'Irak était sous le mandat britannique, l'Iran ne manqua pas d'occasions pour faire part de ses griefs à la Grande-Bretagne alors chargée de la représentation diplomatique du pays sous mandat. Le ministre anglais à Téhéran se montra favorable au désir de l'Iran de régler sans

(1) Cité dans le memorandum de l'Iran, J. O. de la S. D. N., Février 1935, p. 119.

(2) Actes de la XIII^e Assemblée, 4^e Commission, p. 15-16.

équivoque sa situation sur le Chatt-el-Arab lorsque ce pays fit connaître sa thèse à la Puissance mandataire. « Or, j'ai maintenant reçu des instructions de donner à Votre Altesse une assurance catégorique que si votre Gouvernement est maintenant prêt à reconnaître l'Irak, mon Gouvernement ayant appris en détail du Gouvernement Persan les difficultés pratiques qui surgissent de l'état actuel des choses dans le Chatt-el-Arab, et les garanties qu'il désire, prêter ses bons offices vis-à-vis du Gouvernement irakien pour aider la Perse à obtenir ses demandes raisonnables. Finalement, pour trouver le moyen de satisfaire aux griefs légitimes de la Perse, mon Gouvernement se penche vers l'idée d'un traité tripartite entre la Perse, l'Irak et la Grande-Bretagne. Ce traité pourrait pourvoir à la création d'un Conseil d'administration spécial sur lequel la Perse serait représentée, pour contrôler la navigation du fleuve ou pour prendre d'autres mesures acceptables aux parties intéressées. Mais les détails seraient à discuter plus tard⁽¹⁾ ».

Le Ministre de Grande-Bretagne présenta même au Gouvernement iranien un projet de convention tripartite entre la Grande-Bretagne, l'Iran et l'Irak, prévoyant un Conseil d'Administration dans lequel l'Iran devrait être représenté.

Les conversations échouèrent parce que le projet ne contenait aucune mention reconnaissant expressément à l'Iran la souveraineté sur la moitié du fleuve correspondant à sa rive.

Le Gouvernement Impérial de l'Iran ne manqua pas non plus d'occasions pour expliquer ses griefs à l'Irak lui-même depuis son indépendance. Quand l'Iran accueillit sympathiquement l'Irak dans la Société des

(1) *J. O. de la S. D. N.*, Février 1935, p. 221.

Nations, il fit sur la frontière telle que la concevait l'Irak une réserve formelle. Dans son discours de bienvenue, M. Foroughi, alors Ministre des Affaires Etrangères de l'Iran, faisait cette remarque précise : « Avec l'Irak, la Perse a des affaires à traiter, des accords et des conventions à conclure, des questions de frontières à régler ».

A propos d'un incident de frontière, le Ministre des Affaires Etrangères de l'Iran à la Légation de l'Irak à Téhéran, écrit le 25 mars 1924 :

« Le Ministre informe la Légation que le Gouvernement Persan ne reconnaît pas le caractère officiel du Protocole de 1914 sur la délimitation de la frontière, et qu'il ne peut considérer le texte dudit Protocole comme servant de base et faisant autorité pour la fixation et la définition de l'alignement de la frontière entre les deux Gouvernements ».

Dans une autre note, du 20 septembre 1931, la Légation de l'Iran à Bagdad, écrit : « La partie de l'accord de délimitation des frontières de 1914, qui a trait à la délimitation de la frontière avec l'Irak n'a pas été reconnue comme officielle ».

Pareillement dans une note du 2 décembre 1931, elle dit : « L'accord de délimitation des frontières de 1914, conclu entre le Gouvernement Impérial Persan et l'ancien Gouvernement Ottoman, a provoqué, dès le début, des objections de la part du Gouvernement Impérial, parce qu'il ne réglait pas les litiges se rapportant à la frontière entre la Perse et l'Irak d'une façon conforme aux intérêts de la Perse ».

§ III. — *L'aspect juridique du différend : le Droit.*

Dans l'esprit du Gouvernement de l'Irak, le Traité d'Erzeroum de 1848 et les deux Protocoles de Téhéran

de 1911 et de Constantinople de 1913, bases de ses prétentions, sont des accords réguliers, conclus conformément aux règles et aux principes du Droit International, et dont on ne saurait contester la validité.

Le Gouvernement iranien, de son côté, argue de l'inexistence de ces accords, soit parce qu'il y manque l'élément essentiel de tout contrat : le consentement, soit parce qu'ils n'ont pas été approuvés par le Parlement.

Il importe de préciser la thèse iranienne ; elle ne se propose pas de plaider la nullité des accords en question, quoique les causes de nullité soient nombreuses. Elle ne tend pas, non plus, à la révision des mêmes accords en vertu de l'article 19 du Pacte (règle « *rebus sic stantibus* »). Ce qu'elle affirme, c'est l'inexistence de ces accords, et par là, l'absence de tout lien juridique. Cette constatation est de première importance ; s'il n'y a pas eu de véritables accords, il ne peut être question de leur violation ou de leur dénonciation unilatérale par l'Iran.

Dans ce débat, quels sont les arguments respectifs des Gouvernements ? Nous les étudierons à propos de chaque accord et nous en discuterons la valeur.

Le Traité d'Erzeroum de 1847.

Dans cet acte, il y a deux vices : l'un fondamental, résultant d'une question de principe : le défaut de consentement ; l'autre découlant d'une question de procédure : l'excès de pouvoir.

Dans le Traité d'Erzeroum, manque la condition primordiale de tout contrat : la concordance de volonté des parties, autrement dit le consentement. « Il s'agit simplement de constater, dit la requête iranienne, que, de la Perse à l'Empire Ottoman,

conformément aux droits des différentes époques, la formation d'une volonté commune nécessaire à la simple existence du contrat ne s'est jamais produite⁽¹⁾ ».

« Pour la Perse, le Traité est de 1847. Pour la Porte, il est de 1848. Pour la Perse, c'est le texte sans la note explicative. Pour la Porte, c'est le texte augmenté de la note explicative ». Ainsi les deux Gouvernements entendaient ces mots: « Traité d'Erzeroum » de manière différente et ne pouvaient donc se mettre d'accord sur un même texte.

Or, de toute évidence, il n'y a pas de contrat là où il n'y a pas accord de volontés. C'est le principe reconnu unanimement tant par la doctrine que par la jurisprudence.

Il faut, pour la formation de l'acte juridique, tant en Droit Interne qu'en Droit International, l'uniformité d'opinions entre les parties. « Cette uniformité sera ce qu'on appelle l'accord de volontés, et cet accord constitue le contrat⁽²⁾ ».

La volonté concordante des parties, arrêtée et exprimée sans équivoque, constitue la première condition nécessaire de la validité d'un Traité: « Il faut qu'il y ait un concours de volontés quel que soit le nom que prend l'acte dans la terminologie diplomatique: Traité, Convention, accord, etc.⁽³⁾ ».

(1) J. O. de la S. D. N., Février 1935, p. 119.

(2) PLANIOL, *Traité élémentaire de Droit civil*, t. II, p. 333; dans le même sens, JOSSEMAND, *Cours de Droit civil positif français*, 1933, p. 25.

(3) Paul FAUCHILLE, *Traité de Droit International public*, t. I, 3^e partie, p. 297. — CAVAGLIERI, « Règles générales du Droit de la Paix », *Recueil des cours de l'Académie Internationale de la Haye*, 1929, t. XXVI, p. 518. — Le FUR, « Le développement historique du Droit International », *Recueil des cours de l'Académie internationale de la Haye*, 1932, t. XLI, p. 580. — Franz von LISZT, *Le Droit International*, traduction française 1928, p. 178. — ANZILOTTI, *Cours de Droit International* 1929, p. 358. — Jean DEVAUX, *Traité*

En l'espèce, cette volonté concordante est d'autant plus nécessaire que la Porte avait déclaré en faire une condition *sine qua non* de l'existence du Traité: « Bien entendu, écrit le Ministre des Affaires Etrangères ottoman, dans sa réponse aux Puissances, « que la Cour de Perse acceptera les assurances qui ont été données par Messieurs les représentants, qu'elle n'élèvera aucune prétention contraire à ces assurances, et que s'il s'élève des prétentions de ce genre, le Traité conclu sera considéré comme nul et non avenu ». Or, comme l'Iran n'a jamais accepté la note explicative, le Traité doit être considéré, faute de consentement, comme inexistant. Ainsi la question qui se pose est une question de non existence ; elle dépasse donc la nullité absolue et à plus forte raison la nullité relative. Ceci est d'autant plus apparent que le Protocole de Téhéran, conclu un demi-siècle plus tard, en 1911, se référerait aussi au Traité de 1847 sans tenir compte de la note explicative, ce qui montre qu'à cette époque encore il n'y avait pas d'accord sur la note explicative.

Donc, le Traité d'Erzeroum de 1847 n'a pu être conclu faute d'une volonté concordante des parties, autrement dit faute d'un consentement bilatéral qui n'a été donné qu'en 1912, date à laquelle l'accord s'est réalisé.

A ce vice fondamental s'ajoute un autre non moins important résultant d'une question de procédure: l'excès de pouvoir. Les instructions du représentant de l'Iran étaient limitées seulement à l'échange des ratifications du Traité de neuf articles. Il

élémentaire de Droit International public 1935, p. 394. — WOLFF. « Les Principes généraux du Droit applicable, dans les rapports internationaux », *Recueil des cours de l'Académie internationale de la Haye* 1931, t. xxxvi, p. 540,

n'avait aucune autorisation pour ratifier la note explicative du 14-31 janvier 1848. Le ministre de l'Iran en adhérant à cette note dépassait ses pouvoirs et ne pouvait pas engager son Gouvernement d'autant moins que cet acte avait été accordé à la Porte à l'insu de l'Iran.

En 1912, l'Iran, sous la pressante influence de la Russie, déclara, pour la première fois, accepter la note collective des Puissances médiatrices et reconnaître les explications y contenues, comme faisant partie intégrante du Traité d'Erzeroum. Donc, la date exacte du Traité, valable en la forme, n'est plus de 1847, ni de 1848, mais de 1912. C'est à ce moment que les deux volontés se joignent et que l'accord se réalise.

Mais cette concordance des volontés ne suffit pas pour donner à l'acte sa force obligatoire, l'accord n'en est pas moins inexistant pour cette raison qu'il lui manque, cette fois-ci l'approbation parlementaire. Les statuts politiques des deux pays ont changé. Chacun d'eux est doté d'une Constitution qui exige pour de tels accords l'approbation législative, à peine de nullité.

Les articles 22 et 24 de la Constitution persane du 5 août 1906 sont ainsi conçus : « La vente ou la cession d'une partie des recettes ou du patrimoine de l'Etat, ainsi que le changement ou la rectification des limites de l'Etat ne peuvent avoir lieu qu'après l'approbation du Medjless (Parlement) ».

« La conclusion des Traités et accords, ainsi que l'octroi des concessions (monopoles) commerciales, industrielles ou agricoles, que les bénéficiaires soient persans ou étrangers, doivent être ratifiés par le Medjless, sauf les traités qui doivent rester secrets dans l'intérêt de l'Etat et de la Nation »,

Aux termes de l'article 3 du Supplément aux lois Constitutionnelles du 7 octobre 1907: « Les frontières de l'Etat, des provinces et des communes ne peuvent être modifiées qu'en vertu d'une loi ».

La Constitution ottomane de 1909 exige, elle aussi, une loi quand il s'agit de modifier les frontières de l'Etat:

« L'approbation du Parlement est nécessaire pour la conclusion des Traités qui concernent la Paix, le commerce, la cession ou l'annexion des territoires ». (Art. 7).

Ainsi, d'après les prescriptions formelles de la Constitution ottomane et de la Constitution iranienne, les accords modifiant l'assiette territoriale de l'Etat, pour être valables, doivent être approuvés par le Parlement, à peine d'être dépourvus de toute valeur juridique et obligatoire, et d'être considérés comme inexistants.

Le représentant de l'Irak avait déclaré au Conseil de la Société des Nations que le Parlement de l'Iran, ayant été dissous de 1911 à 1914, ne pouvait être consulté. Mais c'est là une raison insuffisante pour justifier la validité d'un Traité. Le représentant de l'Iran a, d'ailleurs, à juste titre, répondu: « Si le Parlement était en vacances, la Constitution n'en demeurerait pas moins intacte avec son article capital qui déclare: « Les bases fondamentales de la Constitution ne peuvent pas être suspendues ».

Il faut noter que les accords en question n'ont pas été approuvés non plus par le Parlement ottoman qui n'avait pas été mis en vacances comme le Parlement iranien.

L'Irak invoque un autre argument: « Le fait de ne pas se conformer aux dispositions constitutionnelles visant l'approbation ou la ratification parle-

mentaire ne modifie en rien la validité, du point de vue du Droit International, d'un traité ou Protocole régulièrement conclu, où il n'est pas fait expressément mention de ces questions ». En d'autres termes, d'après l'Irak, le Traité d'Erzeroum devait être valable alors même qu'il n'aurait pas été approuvé par le Parlement, du moment qu'il ne contenait pas une clause subordonnant sa validité à sa ratification par le Parlement.

Que faut-il penser de cet argument ?

Il est un principe incontestable, en Droit International, que le traité n'est conclu que par l'échange des ratifications. Il en est ainsi, tout d'abord, à raison de la gravité de l'acte à accomplir et ensuite à raison du fonctionnement du régime constitutionnel qui subordonne parfois la conclusion de certains traités comme ceux changeant la frontière de l'Etat, à l'assentiment du Parlement ⁽¹⁾.

Pour les traités touchant l'assiette territoriale d'un pays, cette approbation est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit là d'une modification de la souveraineté nationale elle-même dont l'étendue est changée, soit quant au territoire sur lequel elle s'exerce, soit quant au nombre des citoyens auxquels elle commande ; il y a là un acte qui touche à la Constitution nationale dans ce qu'elle a de plus essentiel.

Comme certaines Constitutions (iranienne, française, belge, allemande), font participer le Parlement à la conclusion des traités, une question se pose : quelle est la valeur juridique d'un traité conclu

(1) BASDEVANT. « La conclusion et la rédaction des traités et les instruments diplomatiques autres que les traités », *Recueil des cours de l'Académie internationale de la Haye* 1926, t. xv, p. 577. — FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 318. — RIVIER, *Principes du Droit des Gens*, t. II, p. 71 et suiv. — WESTLAKE, *Traité du Droit International*, traduction française, p. 305.

par le chef de l'Etat sans l'assentiment du Parlement, et cela, d'abord en Droit Interne, et ensuite en Droit International ?

En Droit Interne. — Le Droit Interne dénie toute valeur juridique à l'accord ainsi conclu comme émanant d'un organe incompétent. Cette conception qui est l'expression d'un régime démocratique est consacrée par les lois constitutionnelles iraniennes, aux termes desquelles le changement ou la rectification des limites de l'Etat ne peut avoir lieu qu'après approbation législative du Parlement.

En Droit International. — Si sur le terrain du Droit Interne, l'accord est dépourvu de toute valeur juridique, du moment que l'assentiment du Parlement exigé par la Constitution lui fait défaut, que faut-il décider sur le terrain du Droit International ?

En d'autres termes, la règle du Droit Interne, selon laquelle l'approbation du Parlement est une condition de validité du traité, conserve-t-elle une valeur sur le terrain international ?

Malgré des divergences de doctrine⁽¹⁾, l'affirmative peut se soutenir.

En général, un traité conclu sans l'assentiment du Parlement, alors que cette condition est exigée par la Constitution, ne peut avoir aucune validité Internationale : la validité Interne de l'acte constitue un élément essentiel et déterminant de sa validité Internationale.

« La reconnaissance de la validité Internationale d'un traité anti-constitutionnel, dit M. Mirkine Guet-

(1) Louis MICHON, *Les Traités internationaux devant les Chambres*, Paris 1901, p. 485 et suiv. — DUPUIS, *Recueil des cours de l'Académie internationale de la Haye* 1924, t. II, p. 326.

zévitch, est en contradiction flagrante avec la conscience juridique des peuples modernes⁽¹⁾ ».

L'opinion contraire conduit à considérer comme volonté de l'Etat une volonté qui n'a pas été régulièrement formée, qui, donc, juridiquement, n'existe pas.

C'est donner effet à une fiction.

Les constatations ci-dessus démontrent donc la fragilité de la thèse irakienne et la nécessité de l'approbation parlementaire toutes les fois que cette condition est exigée par la Constitution, alors même qu'il n'y a pas dans les traités une clause de ratification. Le défaut de cette formalité essentielle entraîne la nullité de l'acte, d'abord en Droit Interne, et par suite en Droit International.

Donc, le Traité d'Erzeroum de 1912 n'ayant pas été approuvé par les Parlements respectifs des deux pays, l'Empire Ottoman et l'Iran, serait dénué de toute valeur juridique alors même qu'il ne contiendrait pas une clause relative à la nécessité de l'approbation parlementaire pour sa conclusion.

En résumé, le Traité d'Erzeroum de 1912 n'a pas plus de valeur que celui de 1847 et celui de 1848, mais cette fois pour défaut de la ratification parlementaire et non pas à raison de défaut de consentement.

Le Protocole de Téhéran de 1911 et de Constantinople de 1913.

Les Protocoles de Téhéran de 1911 et de Constantinople de 1913 ne valent pas plus que le Traité d'Erzeroum auquel ils se réfèrent.

En principe, ces accords devaient être le mode d'application du Traité d'Erzeroum, aussi doivent-ils

(1) Mirkine GUETZÉVITCH, *Le Droit constitutionnel international*, Paris 1933, p. 165-166.

subir le même sort : *Accessorium sequitur principale*. Le Traité d'Erzeroum n'a pas été conclu valablement ; ces deux Protocoles ne pouvaient prétendre l'appliquer.

Considérés en eux-mêmes, ces actes ne sont pas des actes juridiques valables : il leur manque des conditions essentielles pour leur validité, et même pour leur existence.

Nous n'avons pas à insister sur le Protocole de Téhéran de 1911 ; c'est surtout au Protocole de délimitation de Constantinople de 1913 que nous consacrerons les développements ci-dessous.

On peut démontrer d'abord que le Protocole de Constantinople devait être soumis à l'approbation parlementaire, ensuite qu'il n'a pas été exécuté par les Ottomans, et enfin qu'il a méconnu la règle fondamentale de l'indivisibilité de la frontière : autant de causes de nullité.

I. — *La nécessité de l'approbation parlementaire.*

— Le Gouvernement de l'Irak, pour qui le Traité d'Erzeroum est valable et obligatoire, prétend que le Protocole de Constantinople ainsi que celui de Téhéran, n'ont pas à satisfaire à cette condition constitutionnelle. Pour lui, ils ne sont que l'application pure et simple du Traité d'Erzeroum, conclu à une époque où l'approbation parlementaire ne pouvait, faute de régime représentatif, être requise.

Nous démontrerons tout d'abord que le Protocole de 1913 n'est pas l'application pure et simple du Traité d'Erzeroum. Nous verrons ensuite que, même à supposer que le Protocole de Constantinople soit l'application pure et simple du Traité d'Erzeroum, l'approbation parlementaire n'en est pas moins nécessaire.

a) Le Protocole de 1913 n'est pas l'application pure

et simple du Traité d'Erzeroum, il opère des changements territoriaux considérables.

Le Traité d'Erzeroum ne dit mot de l'attribution à la Sublime Porte de la souveraineté totale sur le Chatt-el-Arab jusqu'aux eaux basses de la rive iranienne. Bien au contraire, le texte qui donne aux navires iraniens le droit de naviguer « en pleine liberté » sur le fleuve, implique pour chacun des riverains un égal droit de souveraineté jusqu'au milieu du courant. Cette affirmation peut s'appuyer sur un texte voisin qui attribue à l'Iran « en pleine souveraineté » les ports et eaux intérieures de la rive orientale du fleuve.

Le Traité d'Erzeroum admet par cette reconnaissance la ligne médiane du chenal comme frontière des deux pays, frontière qui a l'avantage d'être plus fixe que toute autre et de donner aux pays riverains des droits égaux sur les eaux qui les séparent⁽¹⁾. Cette disposition est d'ailleurs conforme à la coutume et aux principes généraux du droit. En grande majorité, les auteurs sont d'avis que la ligne frontière dans les rivières navigables est constituée par ce qu'on appelle le « thalweg » (en anglais, midchannel) c'est-à-dire l'endroit le plus profond du fleuve⁽²⁾.

C'est également à ce système que se sont ralliés les Traités de Paix de Versailles du 28 juin 1919 entre l'Allemagne et les Puissances alliées et associées : le thalweg a été pris comme ligne de séparation des

(1) SÉFÉRIADÈS, « Principes généraux du Droit international », *Recueil des cours de l'Académie internationale de la Haye* 1930, t. XXXIV, p. 404. — PAUL DE LA PRADELLE, *La Frontière*, thèse Paris 1928, p. 202 et suiv.

(2) RIVIER, *op. cit.*, p. 168. — HYDE, *International Law* 1922, t. I, p. 130. — VERDROSS, « Règles Générales de Droit international de la Paix », *Recueil des cours de l'Académie internationale de la Haye* 1929, t. III, p. 386. — CAVAGLIERI, *op. cit.*, p. 288.

frontières définies par un cours d'eau navigable (art. 30).

Ce principe n'étant pas absolu, des conventions peuvent y apporter des dérogations et des exceptions dont la valeur est d'ailleurs discutable si l'on considère la nature, la coutume et les principes généraux du droit⁽¹⁾.

Une exception à cette règle se présente-t-elle ? Il faut dans ce cas des textes nets, précis, évitant les formules équivoques. « La preuve d'une pareille frontière, dira à la fin du XIX^e siècle le jurisconsulte Rivier, résultera de documents et de faits positifs attestant l'exercice par l'Etat de la souveraineté sur toute la largeur du cours d'eau ». Cette frontière doit être prouvée : on ne la présume pas. En cas de doute, la ligne frontière sera le milieu du lit ou le *Thalweg*⁽²⁾.

En présence du texte du Traité qui donne à l'Iran le droit de naviguer sur le fleuve « en pleine liberté », et en l'absence de toute dérogation à ce principe en termes directs, nets, précis, on est en droit de conclure que le Traité d'Erzeroum, loin d'admettre la frontière à la rive, consacre la règle fondamentale de l'égale souveraineté des deux riverains jusqu'au milieu du fleuve.

Dans ces conditions, il est illogique d'admettre que le Protocole de Constantinople soit l'application du Traité d'Erzeroum. Ce protocole, à l'instar du Traité, fixe la frontière à la rive et prive ainsi l'Iran de sa souveraineté sur la moitié du Chatt-el-Arab. Il n'est pas seulement l'application du Traité d'Erzeroum, il en modifie certaines clauses : il concerne une plus grande ampleur territoriale.

(1) LOUREN, « Le Régime international des Ports », *Recueil des cours de l'Académie internationale de la Haye*, tome xv, p. 105.

(2) RIVIER, *op. cit.*, p. 168.

Ce nouvel accord changeant l'assiette territoriale du pays avait besoin de l'approbation parlementaire pour être valable et partant obligatoire. Cette condition n'étant pas remplie, l'accord est nul et inexistant.

b) A supposer que le Protocole de Constantinople soit l'application pure et simple du Traité d'Erzeroum, l'approbation parlementaire n'en est pas moins nécessaire. Sans doute, on peut dire qu'un Protocole de délimitation n'opère pas de cession de territoire, son seul but est de reconnaître quelle est la vraie limite ; cependant, en fait, dans une délimitation, il est facile de faire en même temps des acquisitions ou des échanges de territoires. La Constitution dit : « Les frontières de l'Etat ne peuvent être modifiées qu'en vertu d'une loi ». Par suite, il semble plus conforme à l'esprit de cette Constitution de décider que les Protocoles de ce genre seront obligatoirement soumis au Parlement. Il ne pourrait y avoir d'exception que s'il s'agissait de simples déclarations se bornant à constater les résultats de travaux de délimitation faits sur le terrain, selon des traités qui en auraient posé les bases ⁽¹⁾.

Le Gouvernement de l'Irak peut-il prétendre exercer la faculté qui appartenait à son prédécesseur, l'Empire Ottoman, de s'approprier l'accord encore à l'état de simple projet en lui donnant l'approbation législative nécessaire à sa validité ?

En principe, l'exercice de ce droit par un Etat successeur est incontestable. « Il résulte de l'examen de la pratique internationale, établie par une conduite uniforme et constante des Etats, que lors de la formation d'un Etat nouveau sur un territoire ayant

(1) Louis MICHON, *op. cit.*, p. 231.

antérieurement appartenu à un autre Etat, l'Etat nouveau succède dans les droits et obligations internationaux résultant des Traités de délimitation ou de la coutume particulière qui existeraient dans les rapports avec les Etats voisins⁽¹⁾ ».

Cependant, en l'espèce, on pourrait refuser à l'Irak l'exercice d'une telle faculté. En effet, l'Irak ne succède pas seul à l'Empire Ottoman ; son voisin, la Turquie, lui succède aussi.

Or, comme ces deux Etats souverains auraient le droit de se prononcer dans un sens différent, l'un dans le sens de l'approbation, l'autre dans le sens contraire, l'économie du système serait rompue et la règle de l'indivisibilité de la frontière, règle logique et équitable, serait méconnue.

Si l'on refuse à l'Irak l'exercice de cette faculté, en tant que successeur de l'Empire Ottoman, à plus forte raison le lui refusera-t-on s'il est au lieu et place de l'Empire Ottoman sans être son successeur. C'est par une simple coïncidence territoriale, qu'à la place de la souveraineté de l'Empire Ottoman s'élève maintenant la souveraineté irakienne : il n'y a, entre les deux Etats, aucun lien personnel.

II. — *L'inexécution du Protocole de 1913.* — Comme les procès-verbaux de la Commission de délimitation le démontrent, d'une part, les commissaires ottomans se sont abstenus de participer à la délimitation de la frontière dans une certaine région ; d'autre part, les postes turcs ont refusé d'évacuer certains endroits qui, d'après l'acte de délimitation, devaient revenir à l'Iran.

Il est incontestable que l'inexécution d'un Traité

(1) UDINA, « La succession des Etats quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *Recueil des cours de l'Académie internationale de la Haye* 1933, tome XLIV, p. 748.

de la part d'un des Etats Contractants donne à l'autre Etat le droit de tenir le Traité pour résilié.

Le Traité doit être considéré dans son ensemble, le consentement commun n'est donné que dans l'attente de voir se réaliser chacune des clauses de l'acte: de la sorte, si l'une d'elle, même la plus insignifiante n'est pas observée, le Traité manque d'équilibre, d'harmonie, et l'Etat lésé peut s'en dégager: « Tous les articles du Traité ont force de condition dont le défaut rend nul ⁽¹⁾ ».

III. — *L'inobservation du principe de l'indivisibilité de la frontière.* — La violation par les Ottomans du tracé de 1914 entraîne la nullité du Protocole de 1913 dont il était la base, en vertu du principe de l'indivisibilité de la frontière. Ce principe signifie que l'acte juridique qui fixe la frontière doit être exécuté intégralement à peine de nullité, de sorte que son inexécution par l'une des parties sur un certain parcours fait tomber l'acte tout entier. Cette règle ne s'applique qu'à l'acte juridique *in abstracto*, sur la carte, elle ne concerne pas les opérations faites en vertu de cet acte sur le terrain, *in concreto* ⁽²⁾.

Autrement dit, la frontière peut se fixer de proche en proche et faire à mesure l'objet d'appropriations définitives ; mais c'est à la condition que le tracé se conforme exactement et fidèlement à l'acte qui fixe la frontière (Protocole, Convention, etc...).

A ces arguments, s'ajoute un autre non moins important. L'Iran étant Membre de la Société des Na-

(1) GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, P. II, C. xv, § 15.

(2) DE LA PRADELLE et POLITIS, « L'Indivisibilité de la frontière et le conflit Colombo-Vénézuélien », *Revue de Droit International public* 1921, p. 113.

tions. doit certainement profiter des dispositions du Pacte, en particulier de l'article 10, qui garantit aux Membres leur intégrité territoriale. L'Irak, étant lui aussi Membre de la Société des Nations, est tenu, par les dispositions de cet article, de garantir et respecter les frontières de l'Iran ; comment admettre alors qu'il en discute le tracé ? Surtout si on considère que l'Iran depuis son entrée à la Société des Nations n'a pas étendu son territoire ni modifié ses limites. Ainsi, l'Irak est en contradiction avec les engagements qu'il a souscrits.

*

**

Telle est l'étude détaillée des questions de fait et de droit que pose le différend de frontières entre l'Iran et l'Irak.

La thèse iranienne est tellement solide et logique qu'on ne saurait en discuter la valeur. En effet, il n'est pas nécessaire d'être juriste pour admettre la nécessité d'un consentement à l'existence d'un traité, ou la nécessité de la ratification Parlementaire lors des changements territoriaux dans un pays à régime démocratique et constitutionnel comme l'Iran. Ce sont là des principes élémentaires et incontestables du Droit International, confirmés plus d'une fois par la doctrine et la jurisprudence.

Le Gouvernement iranien n'a jamais cessé de faire preuve de ses intentions amicales envers le Gouvernement de l'Irak ; il a toujours exprimé le désir que la démarcation se fasse suivant les principes de la justice et de l'équité, conformément aux règles du Droit International. Malheureusement, il n'a pu obtenir aucun résultat de ses ouvertures, étant donné que les autorités de l'Irak ont toujours entendu maintenir leur point de vue quant à la validité de titres sans

valeur juridique et d'un esprit contraire aux exigences modernes.

Un pareil différend qui sépare aujourd'hui l'Iran et l'Irak existait entre l'Iran et la Nouvelle République Turque sur le reste de la frontière occidentale. L'Iran opposait les mêmes arguments à la Turquie qui ne tarda pas à en reconnaître la force et la valeur. La Turquie comprit de bonne heure son intérêt de régler le plus vite possible la question de frontière d'autant plus qu'elle s'était rendue compte du bien-fondé de la thèse iranienne. Ainsi la bonne volonté et l'intelligence des deux Gouvernements donnèrent aux négociations un résultat positif. En janvier 1932, un accord de délimitation mit fin à tout différend concernant leur frontière commune et ouvrit une ère nouvelle dans les relations amicales des deux pays.

Une même méthode paraît devoir régler, pour l'autre partie de cette frontière, la question pendante entre l'Iran et l'Irak. C'est ainsi que les négociations directes se sont entamées entre les deux Gouvernements depuis quelques mois et se poursuivent actuellement. On doit reconnaître de part et d'autre un égal désir d'amener les conversations à un accord qui fixerait d'une façon définitive et sans équivoque les frontières des deux pays.

C'est à cette condition que les deux confrères pourront vivre désormais dans une bonne intelligence et dans une concorde durable.

La toute récente attitude de l'Irak semble permettre les plus grands espoirs dans la réussite de ces négociations.

SECTION IV

**Le Différend entre l'Iran et la Grande-Bretagne
au sujet des Iles Bahrein**

§ I^{er}. — *Les faits.*

L'archipel des îles Bahrein, situé dans le Golfe Persique, a pour capitale Manama, et sa population est de 120.000 habitants. Il présente des intérêts d'ordre divers : l'un est politique, question d'autorité ; l'autre est économique, monopole des perles et du pétrole ; un troisième est d'ordre stratégique : poste de surveillance des différentes routes de communication avec l'archipel et littoraux du Moyen Orient. Cet archipel, par sa situation géographique, sa proximité et ses rapports avec l'Iran, était comme par loi de nature partie intégrante du domaine national. Pour ces raisons, il est resté pendant la plus grande période de son histoire propriété de l'Iran. Pendant cette durée, le Gouvernement y a exercé sa souveraineté et c'est seulement par accidents que l'archipel a passé deux fois sous la domination étrangère.

Les premiers maîtres furent les musulmans. A l'avènement de l'Islam, les îles Bahrein subirent le même sort que la mère patrie, conquise pareillement, elle aussi, par les musulmans (652). Mais l'Iran, une fois affranchi de la domination arabe, recouvra ses possessions perdues ; ainsi les îles rentrèrent dans le domaine national (1220).

La seconde domination étrangère fut celle des Portugais (1507-1622). Sous le règne du schah Salim, roi Safavide, les Portugais s'emparèrent de l'île d'Hormuz

et des îles Bahrein ; ils y exercèrent surtout une influence commerciale. Il a fallu l'alliance anglo-persane (1622) pour chasser les Portugais du Golfe Persique. Ils conclurent avec le schah Abbas un traité en vertu duquel ils lui restituaient toutes ses possessions maritimes dont les îles Bahrein ⁽¹⁾.

Réserve faite de ces deux périodes de domination étrangère, l'archipel Bahrein a toujours appartenu à l'Iran et subi sa souveraineté.

La souveraineté de l'Iran sur ces îles s'est manifestée de deux façons : si le roi était assez puissant, il exerçait lui-même cette souveraineté par ses agents et gouverneurs ; sinon c'étaient les chefs locaux les plus puissants qui gouvernaient tout en obéissant au roi, à qui ils payaient leurs tributs. Ce fut le cas de deux familles iraniennes Beni Gheisse et Houli.

En 1197 de l'Hedjire, une tribu arabe Utubi, de Nedjd, profitant du désordre qui troublait alors l'Iran s'empara des îles Bahrein ; mais elle ne tarda pas à se soumettre au pouvoir central. C'est ainsi que Abdollah ben Ahmed, dans une lettre au Prince Hassan Ali Mirza, alors gouverneur général de la Province de Fars, faisait acte de soumission.

En 1258 de l'Hedjire, quand le même gouverneur eut des difficultés avec Mahommed ben Kalife, un autre chef de la même tribu, dut se réfugier en Iran, tandis que le gouverneur de Nedjd était prêt à le recevoir. Cette attitude montre combien Abdollah ben Ahmed tenait à manifester sa dépendance à l'égard de l'Iran.

Pendant l'année 1285 de l'Hedjire, Mohammed ben Kalife eut lui aussi son frère Ali ben Kalife comme rival. L'Angleterre protégeait Mohammed tandis que

(1) VADALA, *Le Golfe persique*, Paris 1920, p. 24.

son frère demandait aide à l'Iran. Les forces iraniennes, envoyées par le gouverneur général de Fars, furent arrêtées par les vaisseaux anglais et ils ne parvinrent pas à lui porter secours.

L'intervention britannique se marquait ainsi nettement dans les affaires iraniennes. Par son ingérence, la Grande-Bretagne méconnaissait les principes élémentaires du droit international qui prescrivent le respect de la souveraineté des Etats. Elle s'efforçait de se montrer, dans le Golfe Persique, comme un secours nécessaire. Cette Puissance naissante grandit à proportion de ses intérêts politiques et commerciaux dans le golfe et de la faiblesse du pouvoir central miné par les ambitions et les convoitises des chefs locaux. La Grande-Bretagne dissimulait son véritable plan, celui d'établir son protectorat sur ces régions. Elle intriguait secrètement auprès des chefs et les poussaient à l'insubordination : elle leur promettait en échange son assistance.

L'intervention de la Grande-Bretagne fut encore plus directe et plus marquée quand elle conclut, en 1820, un traité avec le cheik de l'archipel, comme si ce chef était indépendant. Ce faisant, l'Angleterre méconnaissait les droits de propriété et de souveraineté de l'Iran sur les îles Bahrein.

Le traité de 1820 fut suivi des traités de 1847, de 1856 et de 1861. Dans ce dernier document, le Gouvernement britannique garantit même au cheik de Bahrein une aide contre toute agression.

L'Iran protesta contre ces agissements qui constituaient une atteinte à son droit de souveraineté et de propriété sur l'archipel.

En réponse, l'Angleterre reconnut à maintes reprises les droits incontestables de l'Iran et elle déclara, pour sauver la face, que les accords en question

n'avaient d'autre but que la répression de la piraterie et le maintien de la paix dans le Golfe Persique.

L'accord du 30 août 1822, entre le Prince gouverneur de Fars et le Capitaine William Bruce en offre une preuve éclatante. Aux termes de cet accord, l'archipel de Bahrein faisait, en 1822, partie intégrante de la province de Fars.

En 1869, le Secrétaire d'Etat anglais Clarendon prenait lui aussi en considération la protestation par laquelle le Gouvernement iranien affirmait son droit de souveraineté et, par là, reconnaissait les droits légitimes de l'Iran sur l'archipel. Il justifiait la nécessité des relations entretenues par son Gouvernement avec le cheik pour réprimer la piraterie et pour maintenir l'ordre dans le golfe.

« I beg to assure you that the British Government hold the Sheikhs to these engagements *solely* for the purposes of preventing piracy and slave trade and of maintaining the police of the Gulf ».

Il déclarait même que si le Gouvernement iranien était en mesure de prendre ces responsabilités, le Gouvernement britannique se retirerait et laisserait l'Iran seul remplir ses devoirs.

« If the Persian Government are prepared to keep a sufficient force in the Gulf for these purposes, this country would be relieved of a troublesome and costly duty, but if the Shah is not prepared to undertake these duties, Her Majesty's Government cannot suppose His Majesty would wish that in those waters disorder and crimes should be encouraged by impunity ».

Les faits contredisent ce langage. L'Angleterre ne s'est pas seulement bornée à conclure avec les cheiks de Bahrein des accords pour assurer la sécurité des transactions commerciales dans le golfe ; elle a éta-

bli, en vertu des accords de 1880 et de 1890, son protectorat sur l'archipel et elle assumait ainsi définitivement la responsabilité pleine et entière des relations étrangères du cheik de Bahrein.

L'Iran n'a pas manqué de protester contre ces empiètements britanniques ; il les interprète comme des atteintes à sa souveraineté et à son intégrité territoriale.

Ces protestations se sont renouvelées plus fréquemment surtout depuis la fondation de la Société des Nations. L'Iran, en sa qualité de Membre, invoquait l'article 10 du Pacte qui garantit aux Membres leur intégrité territoriale et leur indépendance politique.

1^o La première de ces protestations devant la Société des Nations date de 1927. Un traité fut signé le 20 mai de cette année entre Sa Majesté Britannique et le Roi du Hedjaz, du Nedjd et de ses dépendances. L'article 6 est ainsi conçu :

« Sa Majesté le Roi du Hedjaz et du Nedjd et de ses dépendances décide de maintenir des relations amicales et pacifiques avec les territoires de Kuwait et Bahrein et avec les cheiks de Qatar et de la Côte d'Oman, qui entretiennent des relations contractuelles spéciales avec le Gouvernement de Sa Majesté Britannique ».

L'Iran se trouvait atteint dans son intégrité par cette disposition du traité et il formula une protestation ⁽¹⁾.

2^o A la suite de la protestation de l'Iran de l'année précédente, les autorités anglaises changèrent d'attitude à l'égard des iraniens qui se rendaient à l'archipel. Jusqu'en 1929, les iraniens, munis seulement

(1) *J.O.* de la S.D.N., 1928, p. 605.

d'un permis nécessaire pour se rendre d'un port iranien à l'autre, pouvaient s'embarquer à destination des îles Bahrein. A partir de cette date, les autorités exigèrent des voyageurs iraniens un passeport, comme si ces îles étaient hors de l'Iran. L'Iran protesta (5 janvier 1929) contre cette mesure : elle aurait entravé le libre passage de ses nationaux d'un point à un autre du territoire.

Le Gouvernement iranien informait en même temps le Gouvernement britannique qu'il n'avait pas à délivrer de passeport à des Iraniens, puisqu'ils voyageaient sur le territoire national et il ajoutait qu'il n'assumait pas la responsabilité des dommages causés à ses nationaux par les exigences injustifiées du Gouvernement britannique qui, en l'occurrence, était le seul responsable.

3^e Un Syndicat américain (Standard Oil Company of California) avait obtenu du cheik de Bahrein une concession pour l'exploitation des pétroles dans ce territoire. Le Gouvernement iranien protesta contre cette concession (23 juillet 1930), et toute autre qui n'aurait pas été accordée par son Gouvernement. Il déclarait considérer tout acte de cette nature nul et non avenu. En outre, le Gouvernement de l'Iran affirmait que pareils actes et la méconnaissance des droits incontestables de l'Iran sur les îles Bahrein ne sauraient affaiblir en rien ses droits et il se réservait de réclamer la restitution de tout profit résultant de la concession et sans préjudice de tous dommages-intérêts y relatifs ⁽¹⁾.

4^e Enfin l'administration postale des Indes avait mis en circulation un certain nombre de timbres portant la surcharge des îles Bahrein pour les besoins du service. Le Gouvernement iranien protesta contre

(1) *J. O.* de la S. D. N., 1930, p. 1083-1934, p. 968-969.

cette mesure: il y voyait une nouvelle atteinte à sa souveraineté.

§ II. — *Le droit.*

L'Iran, dans aucune de ses protestations, ne manque d'excellents arguments pour justifier son droit de propriété et de souveraineté sur l'archipel.

Il invoque au premier abord l'article 10 du Pacte, aux termes duquel les pays Membres se garantissent mutuellement leur intégrité territoriale. Ensuite et en dehors des dispositions du Pacte, l'Iran fait valoir des principes élémentaires du Droit International. En effet, déclare-t-il, l'archipel Bahrein, partie intégrante de son territoire, ne peut changer de régime et de souveraineté que, soit par un acte officiel signé par lui, soit par son annexion à un autre Etat ou enfin par la déclaration de son indépendance.

Or, l'Iran, non seulement n'a pas signé un accord transférant la souveraineté de Bahrein à une autre Puissance ; mais, tout au contraire, il a formulé des protestations énergiques, toutes les fois que son droit de souveraineté sur l'archipel a été violé par une Puissance.

Quant à l'annexion des îles Bahrein ou leur indépendance, on ne saurait la soulever ici. Ces deux modes de changement de souveraineté exigent une condition essentielle qui fait défaut en l'espèce : elle consiste dans le consentement du pays propriétaire, l'Iran. Celui-ci doit reconnaître le nouveau régime établi sur le territoire détaché : sinon l'Etat constitué sur ce territoire ne posséderait pas une personnalité internationale.

A ces arguments juridiques et solides de l'Iran, l'Angleterre répond qu'à ses yeux Bahrein était un

Etat indépendant et c'est dans cette considération qu'elle avait passé des accords avec le cheik.

Or, de l'exposé des faits, il résulte que jamais n'a existé au cours de l'histoire un Etat sous le nom de Bahrein.

Certes, cet archipel, comme d'autres points du territoire national, a été gouverné parfois par des cheiks qui s'étaient soulevés contre le pouvoir central; mais ce régime ne durait pas assez pour qu'on pût considérer ces cheiks comme des chefs indépendants. Ceux-ci se soumettaient sur le champ ou après une tentative plus ou moins longue de rebellion.

C'est donc en méconnaissant les principes élémentaires du Droit International que la Grande-Bretagne est entrée en relation avec les cheiks locaux et qu'elle a conclu avec eux des accords établissant son protectorat sur l'archipel. La thèse britannique se justifie d'autant moins que cette Puissance a reconnu elle-même et à plusieurs reprises la souveraineté de l'Iran sur l'archipel; c'est notamment par l'accord du 30 août 1822 et la note du 29 avril 1869.

Aujourd'hui, la Grande Bretagne soutient que l'accord de 1822 n'a pas de valeur, étant donné qu'il a été désavoué peu après sa conclusion par les autorités britanniques; si cet accord est désavoué, il n'en constitue pas moins un document historique d'une grande valeur.

« L'accord de 1822, même non exécuté, ne peut aller à l'encontre des conséquences qui s'en déduisent. Les autorités officielles britanniques, à ce moment là, ont constaté tels qu'ils étaient l'état et la situation juridique des îles Bahrein. Elles les ont certifiées d'après ce qu'elles ont vu et reconnu. Si par la suite, l'accord intervenu n'a pas été exécuté, cela ne peut nullement porter atteinte au principe de la recon-

naissance du droit de la Perse sur les îles par les autorités britanniques et c'est au sujet de ce principe que le Gouvernement persan ne peut s'attendre que le Gouvernement britannique méconnaisse le droit traditionnel de la Perse sur ces îles⁽¹⁾ ».

Quant à la lettre du Secrétaire d'Etat Clarendon, le Gouvernement britannique prétend qu'elle ne reconnaît pas la souveraineté de l'Iran.

L'inexactitude de cette prétention ressort de l'examen de la lettre même qui, à plusieurs reprises, comme nous l'avons vu plus haut, a reconnu la souveraineté de l'Iran sur l'archipel.

La Grande-Bretagne invoque des arguments d'ordre géographique et ethnique sans plus de valeur que les autres. Pour justifier son protectorat sur Bahrein, elle prétend que cet archipel ne constitue pas une partie de l'Iran; il est séparé, souligne-t-elle, par la mer et en plus ses habitants ne parlent pas l'iranien.

Ces arguments n'ont rigoureusement de valeur que pour justifier les prétentions d'un Etat à annexer un territoire nouveau. Ils ne sauront être invoqués pour enlever en temps de paix à un pays une partie de son territoire.

Ce différend reste en suspens. L'Iran, suivant sa ligne de conduite, la modération, s'est borné jusqu'ici à protester contre les violations de sa souveraineté sur une partie de son domaine et il a par cette attitude, manifesté sa ferme volonté de défendre son intégrité territoriale.

Le règlement prompt et définitif de la question est à souhaiter d'autant plus qu'il est nécessaire pour la sauvegarde des intérêts réciproques des deux pays dans le Golfe Persique.

(1) *J. O.* de la S. D. N., 1928, p. 1362-1363.

CHAPITRE III

L'Arbitrage

Le Pacte de la Société des Nations ne réalise pas l'arbitrage obligatoire. Le système formé par les articles 12, 13 et 15 du Pacte se borne à créer « l'obligation alternative » de soumettre les conflits ou bien à un règlement judiciaire ou arbitral ou bien à la procédure devant le Conseil. Il y a donc faculté de choisir entre une instance juridique et une instance politique. L'article 13 indique les conflits susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire et les organes auxquels ces conflits doivent être soumis : la Cour Permanente de Justice Internationale ou toute juridiction ou Cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs Conventions antérieures. L'article 14 prévoit la création de la Cour Permanente de Justice Internationale. Enfin, l'article 15 règle la procédure devant le Conseil, procédure devant mener à la solution du différend. Mais cet article est loin d'assurer la solution de tous les conflits. Il prévoit uniquement que dans le cas où le rapport du Conseil est voté à l'unanimité (à l'exception des Parties), les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions

du rapport. Pour le cas où l'unanimité ne serait pas réalisée, la guerre reste un mode légitime de trancher le conflit.

Dans ces conditions, les efforts ultérieurs de la Société se dirigèrent vers deux buts : assurer le règlement pacifique de tous les conflits, de quelle nature qu'ils furent, rendre l'arbitrage obligatoire pour les conflits d'ordre juridique.

En 1924, on s'efforça de réaliser l'ensemble de ces buts. Si le Protocole n'avait pas échoué, tous les conflits trouveraient dorénavant une solution pacifique. Mais il échoua. En 1928, l'Assemblée s'attacha de nouveau à résoudre le problème dans son ensemble. Sur la base des travaux du Comité d'Arbitrage et de Sécurité a été élaboré l'Acte Général pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Le jour où il sera ratifié par la plupart des Etats, le règlement pacifique de tous les conflits sera assuré et étant donné l'adhésion, en 1931, de plusieurs grandes Puissances, ce jour n'est peut-être pas éloigné.

En attendant, les progrès essentiels de l'arbitrage ont consisté dans l'adhésion d'un très grand nombre d'Etats à la clause facultative de la Cour Permanente et dans la multiplication des traités bilatéraux d'arbitrage. Quelle y fut la part de l'Iran ?

Il a d'abord adhéré à la clause facultative reconnaissant ainsi la juridiction obligatoire de la Cour. De plus, dans ses Traités d'Amitié avec les Puissances Etrangères, il a pris soin d'insérer la clause d'arbitrage comme mode de règlement des différends éventuels. Ainsi l'Iran a prouvé son ferme désir de régler toute contestation possible par des moyens pacifiques et ceci en conformité même avec l'esprit et la lettre du Pacte,

SECTION I

L'adhésion de l'Iran à la clause facultative

L'article 36, paragraphe 2 du statut de la Cour Permanente, connu dans le monde de « clause facultative » dit :

« Les Membres de la Société et Etats mentionnés à l'Annexe au Pacte pourront, soit lors de la signature ou de la ratification du Protocole, auquel le présent Acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître, dès à présent, comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout Membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- a) L'interprétation d'un traité ;
- b) Tout point de droit international ;
- c) La réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;
- d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains Membres ou Etats, ou pour un délai déterminé ».

Donc, par la signature de cette clause, la juridiction de la Cour, facultative jusqu'ici, devient obligatoire pour les signataires dans les cas prévus.

Jusqu'en 1924 cependant, les signatures furent très peu nombreuses. Aucune grande Puissance ne se trou-

vait parmi les signataires et l'importance de la clause était restreinte. Puis, en 1924, un revirement se produisit. Dans un grand élan, l'Assemblée fit un pas énorme en avant dans la voie de l'arbitrage obligatoire : le Protocole proclama la juridiction obligatoire, de plein droit, de la Cour dans les cas visés par la clause. Du fait même de leur adhésion au Protocole, les Etats devenaient liés par la clause facultative. Mais le Protocole échoua.

Au cours des années suivantes, la clause reçut bien quelques signatures, mais ce ne fut qu'en 1929 qu'un mouvement général se produisit en faveur de l'arbitrage obligatoire. Pendant l'Assemblée de 1929, un grand nombre d'Etats, et notamment la plupart des grandes Puissances, apposèrent leur signature.

L'Iran hésita assez longtemps à suivre cet exemple. Ce n'est qu'en 1932 (19 septembre) qu'il adhéra à la clause facultative⁽¹⁾. Aux termes de sa déclaration et sous condition de réciprocité, il reconnaît la juridiction obligatoire de la Cour pour tous les différends qui s'élèveraient au sujet de situations ou de faits ayant directement ou indirectement trait à l'application des Traités ou Conventions acceptés par lui et qui sont postérieurs à la ratification de la clause.

L'adhésion de l'Iran à la clause facultative n'est pas absolue, elle comporte certaines exceptions relatives :

a) Aux différends ayant trait à son statut territorial, y compris ceux relatifs à ses droits de souveraineté sur ses îles et ports.

b) Aux différends au sujet desquels les parties auraient convenu ou conviendraient d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique.

(1) S.D.N., « Ratification des Accords et Conventions conclus sous les auspices de la S.D.N. », Genève 1935, p. 13.

c) Aux différends relatifs à des questions qui, d'après le droit international, relèveraient exclusivement de la juridiction de l'Iran. Toutefois, il se réserve le droit de suspendre la procédure devant la Cour pour tout différend soumis au Conseil de la Société des Nations.

L'adhésion est donnée pour une durée de six ans ; à l'expiration de ce délai, elle continuera à avoir ses pleins effets jusqu'à ce que notification soit donnée de son abrogation.

SECTION II

La Clause d'Arbitrage dans les Traités d'Amitié de l'Iran

Avant la guerre, quelques traités de l'Iran contenaient déjà la clause d'arbitrage. Cette pratique s'est développée surtout depuis la suppression des capitulations (10 mai 1927). En effet, tous les nouveaux traités d'Amitié de l'Iran conclus avec les Puissances Etrangères mentionnent cette clause et en organisent la procédure. L'Iran a même conclu un Traité de conciliation et d'arbitrage avec la Turquie.

Les capitulations ont été établies en Iran à la suite de la guerre Irano-Russe, dont les conséquences furent néfastes pour le pays. Le Traité de Torkamanchaï (1828) conclu à la suite de cette défaite mutila le pays dans son territoire et institua le régime capi-

tulaire⁽¹⁾. Depuis lors, d'autres Puissances profitèrent de ce régime soit par l'insertion d'une clause expresse dans leurs Traités avec l'Iran, soit par le jeu de la clause du « traitement de la nation la plus favorisée⁽²⁾ ».

Ce régime exceptionnel du Droit Commun International ne devait pas durer. L'Iran, libéré de toute entrave étrangère, recouvra en le supprimant, son indépendance juridictionnelle. Cette suppression s'explique par plusieurs causes : la renonciation de la Russie à ses privilèges de juridiction, la dénonciation par la Turquie de ses Traités capitulaires, la réforme de la justice et le sentiment national.

Elle se réalisa par la décision du 10 mai 1927, par laquelle le Gouvernement dénonçait les Traités capitulaires et invitait les Puissances Etrangères à conclure des Traités sur la base du Droit Commun International et sur un plan de parfaite égalité et de réciprocité.

Pour dénoncer unilatéralement les Traités qui le liaient avec d'autres Etats, de quels principes de droit l'Iran se prévalut-il ? D'une façon générale, cet acte se légitimait par les dispositions du Pacte de la Société des Nations qui envisagent la possibilité de révision de certains Traités devenus inapplicables (article 19). Mais plus particulièrement l'Iran procéda de trois manières différentes s'adaptant dans chaque cas aux caractères particuliers des Traités qu'il avait passés avec d'autres Etats⁽³⁾.

Certains pays jouissaient de la clause du traitement

(1) Pour de plus amples renseignements on pourra se reporter au remarquable ouvrage de M. le Docteur MATINE-DAFTARY sur *La suppression des capitulations en Perse*, Paris 1930.

(2) MATINE-DAFTARY, *op. cit.*, p. 72-78.

(3) MATINE-DAFTARY, *op. cit.*, p. 214-218.

de la Nation la plus favorisée. Ces pays ne pouvaient plus exercer leurs privilèges de juridiction puisque la Russie, la Nation la plus favorisée, avait déjà renoncé à un tel droit par le Traité d'Amitié du 26 février 1921.

D'autres pays avaient avec l'Iran des Traités qui contenaient la possibilité de leur dénonciation. L'Iran se trouva fondé à faire jouer cette clause.

Plus spécialement, la France et l'Espagne avaient des Traités perpétuels avec l'Iran. Pour se libérer de ces actes, il s'est prévalu de la clause « *Rebus sic stantibus* ». Cette clause permet à un Etat de dénoncer un Traité perpétuel si les conditions en vue desquelles il avait été conclu ont changé depuis. De toute évidence et dans l'ordre naturel et logique, quand un Traité perpétuel se heurte réellement à des conditions d'existences neuves avec lesquelles il est en absolue contradiction, il tombe lui-même sous la poussée des événements.

Tels étaient les progrès de l'Iran, telles étaient ses tendances, que nul ne pouvait penser qu'il n'adoptât pour politique une révision de ces Traités inégaux qui ne se justifiaient plus. C'était adapter dans l'Etat un ordre nouveau à des circonstances nouvelles.

Ces changements amenèrent les Puissances Etrangères à se rallier à la politique de l'Iran. Elles conclurent des Traités basés sur les principes d'égalité et de réciprocité. Ce travail se développa en deux périodes. La première fut celle des accords provisoires, la seconde celle des Traités définitifs. La France, la première, signa le 11 mai 1928, un accord provisoire sur la base du Droit Commun International, et sous condition d'une parfaite réciprocité⁽¹⁾.

(1) *Recueil des Traités de la S. D. N.*, n° 1858, 1928, p. 44-45.

D'autres Puissances suivirent cet exemple et en attendant la conclusion des Traités définitifs, passèrent avec l'Iran des accords provisoires, établissant ainsi un *modus vivendi* dans leurs rapports mutuels.

Les Traités définitifs furent, en général, des Traités d'Amitié perpétuelle et des Conventions d'établissement de commerce, douanes et de navigation. Celles-ci contiennent sous condition de réciprocité la clause du traitement de la Nation la plus favorisée. En appliquant les recommandations des Conférences économiques internationales et du Comité Economique de la Société des Nations, l'Iran a établi le régime du *fair play* et de l'égalité entre tous.

Les Conventions d'établissement soumettent les ressortissants des Etats Contractants sur le territoire de l'autre aux lois de ce pays, exception faite en matière de statut personnel, où ils conservent le bénéfice de leurs lois nationales.

Le caractère essentiel des Traités d'Amitié est la reconnaissance du principe de l'arbitrage et des efforts faits pour en organiser la procédure.

L'arbitrage est prévu, en général, pour les différends relatifs à l'application ou l'interprétation des Traités et dans le cas où ils n'auraient pas pu être réglés à l'amiable dans un délai raisonnable par les procédés diplomatiques ordinaires.

Le tribunal arbitral se compose de deux arbitres nommés par les Etats Contractants. Si les arbitres ne parviennent pas à régler le différend, un tiers arbitre sera choisi parmi les ressortissants d'un Etat tiers. Au cas où les Parties en litige ne tombent pas d'accord sur le choix du tiers arbitre, il appartient, suivant la procédure prévue, au Président de la Cour Permanente de Justice Internationale de procéder à cette nomination.

Certains Traités envisagent l'éventualité où l'Etat défendeur ne désignerait pas son arbitre⁽¹⁾; dans ce cas, sur la requête du demandeur, le choix serait fait par le Président de la Cour Permanente de Justice Internationale parmi les ressortissants de l'Etat défendeur.

La procédure à suivre par les deux arbitres est déterminée par les Parties Contractantes. En cas de désaccord entre elles, tandis que certains Traités⁽²⁾ confient la tâche au Tribunal arbitral lui-même, d'autres s'en réfèrent à l'article 57 et aux articles 59 à 85 de la Convention de La Haye, du 18 octobre 1907, pour le règlement des conflits internationaux.

Au cas où il aurait fallu procéder à la désignation d'un tiers arbitre et à défaut d'un compromis entre les deux Etats Contractants ayant déterminé la procédure à suivre à partir de cette désignation, le tiers arbitre se joindra aux deux premiers, et le Tribunal arbitral ainsi formé déterminera sa procédure et règlera le différend. Les décisions sont prises à la majorité et obligent les Parties.

Dans ces Traités d'Amitié, l'Iran a pris soin d'insérer, soit par un article particulier, soit par un protocole additionnel, une réserve spéciale. Aux termes de cette clause, les Parties Contractantes se réserveraient le droit d'examiner à nouveau les dispositions du Traité concernant l'arbitrage quand dix ans se seraient écoulés, depuis l'échange des ratifications. Cette précaution de l'Iran s'explique par prévoyance : il désirait ne pas s'engager indéfiniment et conserver la faculté de mieux ajuster ses Traités à des changements éventuels.

(1) Traité d'Amitié Irano-belge, 23 mai 1929.

(2) Traité Irano-belge, 23 mars 1923.

Dans ses relations avec la Turquie, l'Iran avisait à un arrangement plus spécial. Les risques de friction entre les deux pays semblaient plus fréquents qu'avec d'autres; il était indiqué d'agir avec plus de prudence. Dans cet esprit, les deux Etats conclurent un *Traité de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage* (25 janvier 1923).

Ces modes de règlement sont prévus pour les différends de toute nature, même quand il s'agit d'un litige dont l'objet d'après la législation intérieure de l'une des Parties relève de la Compétence des autorités judiciaires, à condition que celles-ci aient rendu leurs décisions définitives. La Commission Permanente ou spéciale de conciliation se compose de trois Membres, choisis par les Gouvernements respectifs: le Président doit appartenir à une tierce Puissance. Les décisions sont prises à la majorité et à moins de stipulation contraire, la Commission détermine sa procédure.

Après avoir recueilli toutes les informations utiles et examiné l'affaire, la Commission s'efforce de concilier les Parties et elle leur expose les termes d'un arrangement convenable.

Si dans le mois qui suivra la clôture des travaux les Parties ne parviennent pas à se mettre d'accord, elles recourront à l'arbitrage. Si le désaccord subsiste encore, le différend sera porté devant la Cour Permanente de Justice Internationale à condition qu'il ne rentre pas dans la Compétence exclusive de l'une des deux Puissances.

Chacune des Hautes Parties Contractantes déterminera elle-même si la question rentre ou non dans le domaine de la souveraineté sans pouvoir toutefois abuser de ce droit, puisque l'autre Partie aura la fa-

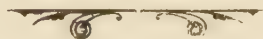
culté de recourir à l'arbitrage pour faire établir le bien-fondé de cette prétention (art. 19).

Au cas où les Parties désireront soumettre le différend à l'arbitrage, elles rédigeront un compromis fixant l'objet du litige, le choix des arbitres, et la procédure à suivre. A défaut d'accord sur le compromis, chacune aura la faculté de porter l'affaire devant la Cour Permanente de Justice Internationale.

Si celle-ci émet l'avis que le différend n'est pas d'ordre juridique et que les Parties ne s'entendent pas pour recourir à l'arbitrage, la Cour tranchera le litige *ex æquo bono* à condition qu'une règle de Droit International ne puisse pas lui être appliquée.

Ce Traité est conclu pour une durée de cinq ans. S'il n'est pas dénoncé six mois au moins avant l'expiration du délai, il demeurera en vigueur pour une nouvelle période de cinq ans et ainsi de suite.

Dans tous ces accommodements, l'Iran montra combien il était fidèle à l'esprit du Pacte. Il déployait autant de souplesse que de fermeté, d'ingéniosité que de vigilance pour prévenir les difficultés, écarter les obstacles, et, si des résistances obstinées lui étaient opposées, pour faire, sans se décourager, appel à la conciliation tant il croyait à l'idéal d'une paix fondée sur la meilleure entente entre les peuples.



CHAPITRE IV

Le Désarmement

SECTION I

Généralités

Le problème de la réduction des armements fait l'objet d'un article spécial du Pacte et sa solution est considérée comme une des tâches essentielles de la Société des Nations.

C'est la première Assemblée de la Société des Nations qui, pour la première fois, aborda la question dans son ensemble. Elle en a tout de suite compris la complexité et admis qu'il fallait procéder par étapes successives. Pour commencer elle a mis en avant l'idée de limitations budgétaires, sous forme d'un engagement des Etats à ne pas dépasser, pendant deux ans le chiffre des dépenses de l'année en cours. La même Assemblée créa, en outre, la « Commission Temporaire Mixte », chargée de préparer des études et des propositions sur la question du désarmement.

D'autre part, l'Assemblée de 1921 dressa, sur la base des propositions de la Commission Temporaire Mixte, un programme des travaux préparatoires en vue de l'élaboration du plan de désarmement : en pre-

mier lieu, elle proposa au Conseil de demander à chaque gouvernement un exposé des considérations qu'il croirait devoir présenter relativement aux exigences de sa sécurité nationale, de ses obligations internationales, de sa situation géographique et de ses conditions spéciales ⁽¹⁾. Il s'agissait de connaître les éléments qui, aux termes de l'article 8 du Pacte, doivent déterminer le minimum auquel seraient réduits les armements.

Cependant, avant même que les réponses des gouvernements sur les exigences de leur sécurité fussent parvenues à la Commission Temporaire Mixte, celle-ci s'était occupée d'un plan général de réduction des armements, présenté par lord Esher. De ce fait déjà, il était prématuré. Ce qui était plus grave, il tendait à une réduction mécanique et ne tenait nullement compte de la sécurité de divers Etats, ce qui veut dire qu'il n'était pas conforme au Pacte. Il ne pouvait donc qu'être écarté et il le fut. Jusque-là, les débats et les travaux sur le désarmement avaient un caractère préparatoire et quelque peu théorique. La question de perfectionnement des garanties de sécurité n'était pas abordée. Mais, en 1922, on commença à se rapprocher de la réalité. En effet, on se rendit compte de l'impossibilité de faire avancer le désarmement sans renforcer le sentiment de sécurité, en donnant aux Etats des garanties nouvelles et efficaces d'assistance en cas d'agression. C'est dans ce sens que l'Assemblée, sous l'inspiration de la Commission Temporaire Mixte, orienta dès 1922 ses travaux. Elle vota la célèbre Résolution XIV, d'après laquelle une sérieuse réduction des armements ne pouvait être réalisée par un grand nombre de gouver-

(1) Actes de la II^e Assemblée, 1921, séances plénières, p. 651.

nements qu'en échange d'une garantie satisfaisante pour la sécurité. Cette garantie pouvait être réalisée ou bien au moyen d'un Traité d'Assistance Mutuelle général, ou par des accords particuliers. Le consentement préalable au désarmement devait être la condition du Traité.

La IV^e et V^e Assemblée se préoccupèrent de la réalisation de ces moyens de garantie. A cette fin furent élaborés le projet du Traité d'Assistance Mutuelle et le Protocole de Genève. Tous les deux échouèrent par l'opposition de certains gouvernements.

La VI^e Assemblée, siégeant en septembre 1925, donc à la veille de la signature des accords de Locarno, escomptait une influence bienfaisante de ces accords qui allaient être conclus et prévoyait la possibilité de convoquer dans un proche avenir une Conférence générale du désarmement. Cela étant, elle invita le Conseil à procéder à des études préparatoires pour l'organisation d'une telle conférence. En vertu de cette résolution, le Conseil décida, en décembre 1925, de créer la « Commission préparatoire de la Conférence du désarmement » et la chargea de préparer la Conférence pour la réduction et la limitation des armements. Ce n'est qu'à la fin de 1930 que la Commission préparatoire termina son travail. Elle dut tenir six sessions, sans compter les sessions de deux sous-commissions chargées du travail préparatoire et dont la première (la sous-commission A) qui s'occupait des questions techniques, accomplit un travail considérable.

La première Conférence générale pour la limitation et la réduction des armements s'ouvrit à Genève le 2 février 1932. En raison des divergences de point de vue entre les gouvernements, elle n'a pas pu mener sa tâche à bonne fin.

SECTION II

La Thèse Iranienne du désarmement

Quelle fut l'attitude de l'Iran concernant le désarmement ?

Par tempérament, porté à négocier plutôt qu'à guerroyer, par une conviction fondée sur des traditions et par un intérêt politique, soucieux également de ménager les ressources de l'Etat et de ses forces autant que de son prestige à l'extérieur, l'Iran a été et il reste encore aujourd'hui partisan d'un désarmement général, condition d'une paix durable. Mais il soutient la thèse des Etats qui ne consentent au désarmement sans contre-partie dans le domaine des garanties d'assistance. Cette manière de voir, est d'ailleurs conforme à un passage du discours du délégué de l'Iran, M. Ala, à la onzième Assemblée de la Société des Nations: « Une autre cause fondamentale du trouble dont est chargée l'atmosphère politique de l'Europe, c'est l'opposition des deux thèses en présence concernant la sécurité. Les uns considèrent les engagements déjà souscrits par les Nations, comme suffisants pour justifier le désarmement immédiat et intégral. Les autres, maintiennent qu'il est encore nécessaire de consolider et de multiplier les garanties morales contre la guerre, en développant les mesures préventives et en stipulant des sanctions efficaces contre toute agression. Notre attitude est claire: au point de vue armement, nous ne désirons rien au delà de ce qui est prévu à l'article 8 du Pacte, mais, nous ne pou-

vons nous empêcher de reconnaître la logique de la thèse de ceux qui ne se contentent pas des garanties morales et réclament des sanctions efficaces contre l'agresseur dans le sens de l'article 16 du Pacte ».

Cette politique, était d'ailleurs, toute naturelle et s'imposait par les leçons de l'expérience. C'est que, plus que tout autre pays, l'Iran vit sa sécurité menacée.

Se trouver dans une situation militaire et financière qui ne permettrait pas à une défense nationale, ce fut un risque dont l'Iran avait par expérience à prévoir l'aléa et à mesurer la gravité. Pendant la Grande-Guerre, sa neutralité n'avait-elle pas été violée; sa population n'avait-elle pas été rançonnée et décimée? Cette prudence lui était dictée par la conscience qu'il avait de sa position particulièrement périlleuse: c'étaient les prétentions de certains compétiteurs dont il suivait les plans et les agissements.

L'Iran ne pouvait pas ne pas sentir l'insuffisance de ses moyens de défense et la nation n'être pas moins convaincue de la nécessité d'une organisation militaire; le pays pressentait le danger de son infériorité. Cette situation ne pouvait pas ne pas être remarquée par le nouveau régime soutenu par la nation toute entière. C'est par cette sagesse qu'il mit au premier plan, l'œuvre d'une organisation militaire défensive moderne répondant aux exigences de l'époque.

Cette œuvre exigeait des travaux et des sacrifices financiers que la situation économique du pays ne permettait pas de réaliser en une fois; le Gouvernement a dû procéder par étapes successives.

C'est donc une entreprise à trop longue échéance

pour qu'elle offre au pays toutes les garanties de sécurité ⁽¹⁾.

Cette nouvelle organisation militaire n'a qu'un but: il est défensif. Elle se justifie autant par l'étendue du territoire (1.600.000 kilomètres carrés) que par la diversité des frontières terrestres et maritimes.

Elle se justifie aussi par le souci du Gouvernement de faire face aux engagements qu'il a pris en adhérant au Pacte, notamment en cas d'une action collective. A ces deux points de vue, l'Iran a agi suivant les déclarations de son premier délégué, M. Ala, au cours des débats, soit à la Commission préparatoire ⁽²⁾, soit à la Conférence générale du désarmement ⁽³⁾, conformément aux dispositions de l'article 8 du Pacte qui porte que l'armement de chaque Membre doit être « au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune ».

A ces raisons s'ajoute une dernière, elle procède du manque de sentiment de sécurité chez les nations, et du défaut d'un système d'action collective qui, en cas d'une attaque brusquée, assure des opérations promptes, coordonnées et efficaces. « Nous sommes convaincus, disait le premier délégué de l'Iran, que la réduction des armements ne sera possible qu'au moment où les peuples conscients de leur sécurité se

(1) L'insuffisance de la force armée défensive de l'Iran s'accuse encore aujourd'hui si l'on parcourt le document que le gouvernement a communiqué à la S.D.N. en 1932 sur l'état des armements du pays ; S.D.N., *Document C.* 198.M.100.1932.

(2) Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement, Procès-verbaux de la VI^e Session 1929, p. 19.

(3) Actes de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements. Compte-rendu des séances plénières, t. VI, p. 124-125.

verront délivrés de la nécessité d'entretenir de grande armée, nous saluerons tout ce qui peut contribuer à augmenter ce sentiment de sécurité⁽¹⁾ ».

De ces considérations, il ressort qu'en matière de désarmement, l'Iran a eu grandement raison d'adopter une politique de sécurité tout à la fois nationale et internationale, et son attitude se révèle aux cours des débats soit à la Commission préparatoire, soit à la Conférence générale de désarmement comme dictée par la circonspection, par la prudence autant que par la solidarité.

SECTION III

Contrôle International du Commerce des Armes La Convention du 17 juin 1925

§ I. — Généralités.

L'efficacité des mesures relatives au désarmement se renforce par des dispositions relatives au contrôle du commerce international des armes et munitions et des matériels de guerre. La Société des Nations ne pouvait pas se désintéresser de la question d'autant moins qu'une disposition du Pacte la chargeait de ce contrôle (art. 23). Déjà ce problème avait été tout particulièrement traité à la Conférence de la Paix à Paris et la Convention de Saint-Germain fut rédigée dans le même sens et signée (10 septembre 1919) par les Etats qui y participèrent.

(1) Actes de la IX^e Assemblée, 1928, p. 99.

La Convention de Saint-Germain n'ayant pas été ratifiée par tous les Etats et notamment par les Etats-Unis, la Société des Nations chargea la Commission Temporaire Mixte d'établir un projet de Convention accessible à tous. Le projet élaboré par cette Commission fut soumis à l'examen de la Conférence pour le contrôle du commerce international des armes et munitions et des matériels de guerre, qui siégea à Genève du 4 mai au 17 juin. Quarante-quatre Etats y participèrent : on conclut la Convention du 17 juin qui n'a pas encore été mise en vigueur à cause du nombre insuffisant des adhésions.

En réalité, deux problèmes distincts se trouvaient soumis aux études et aux discussions de la Conférence : tout d'abord celui du contrôle du commerce international des armes destinées à la guerre, contrôle qui devait s'étendre au monde entier ; ensuite celui du contrôle plus strict et plus particulier visant toute importation d'armes et munitions quelconques dans certaines zones spéciales d'Afrique et d'Asie.

L'Iran a suivi avec une attention qui n'a jamais faibli les travaux de la Conférence et tout spécialement quand celle-ci s'occupa de la détermination des zones terrestres et maritimes prohibées où un contrôle plus strict aurait à s'exercer.

L'Iran a assisté comme Puissance intéressée tout d'abord aux discussions de la Commission Temporaire Mixte et ensuite il a pris une part active aux travaux de la Conférence elle-même. Il a compris dans un même plan et ses intérêts propres et par solidarité les intérêts des Nations exposées comme lui aux mêmes difficultés (pays importateurs d'armes). Cette compréhension et cette coordination continue et ferme prouvent quelle haute intelligence l'Iran avait à la fois de la situation et de sa part de responsabilité.

L'Iran avait marqué son intervention dans les délibérations surtout quand il s'était agi de déterminer les zones spéciales terrestres et maritimes où le contrôle s'exercerait sous certaines conditions. Cette action se justifie d'elle-même.

Une Puissance particulièrement intéressée (la Grande-Bretagne) n'avait-elle pas l'intention d'inclure l'Iran, le Golfe Persique, et le Golfe d'Oman dans les zones spéciales interdites ? Circonstance aggravante, le projet de la Convention soumettait au droit de contrôle les bateaux iraniens d'un tonnage inférieur à 500 tonnes. Toutes ces dispositions risquaient de nuire à une souveraineté que l'Iran défendait jalousement. Il tenta un suprême effort pour faire valoir son point de vue. Quand il se rendit compte qu'il n'aboutissait pas, il préféra quitter la Conférence.

En quoi consiste l'inclusion de l'Iran, du Golfe Persique et du Golfe d'Oman, et quel est le régime imposé aux bateaux iraniens ?

§ II. — *Tentative d'inclusion de l'Iran dans des zones spéciales.*

La Sous-Commission de la Commission Temporaire Mixte avait reconnu opportune l'existence de certaines zones spéciales délimitées où le commerce des armes fût sous un contrôle spécial et elle en avait fixé l'étendue.

Aux termes de l'article 10 du projet de Convention, l'Iran, le Golfe Persique, et le Golfe d'Oman étaient compris dans les zones prohibées. La délégation iranienne s'éleva contre cette délimitation qui plaçait l'Iran sur un pied d'inégalité par rapport aux autres Membres de la Société des Nations. Elle insista en

invoquant l'article 10 du Pacte par lequel tous les Membres se sont engagés à respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de chacun d'eux.

La situation de l'Iran, lui répondit-on, n'avait pas changé. N'avait-il pas déjà été compris dans des zones prohibées par le Traité de Saint-Germain? (art. 6). A cet argument, l'Iran répliqua que même s'il était compris dans ces zones par le Traité un fait était indiscutable; il n'avait ni signé ni ratifié la Convention de Saint-Germain. C'est un principe unanimement reconnu que les traités ne peuvent avoir d'effet qu'entre les Parties Contractantes. L'Iran ne pouvait pas être obligé par une Convention dans laquelle il n'était point Partie Contractante et contre laquelle il n'avait pas cessé de protester⁽¹⁾.

En dépit de la solidité de l'argumentation présentée par l'Iran, l'Angleterre persistait à affirmer la nécessité de maintenir les territoires iraniens dans les zones spéciales.

L'intransigeance britannique devant le bon droit de l'Iran révéla que la détermination de ces zones avait un caractère politique plutôt que technique; ce qui décida la Sous-Commission de proposer à la Commission Temporaire Mixte de renvoyer simplement la question au Conseil de la Société des Nations.

Les mêmes difficultés entravèrent l'action du Conseil qui préféra laisser le règlement à la Conférence elle-même.

Au moment de la discussion du projet de la Convention par la Commission générale de la Conférence,

(1) *J. O. de la S. D. N.*, 1923, p. 1352-1502; Actes de la IV^e Assemblée 1923, p. 155; Actes de la V^e Assemblée 1924, p. 39, etc... Actes de la Conférence pour le contrôle du commerce international des armes, munitions et du matériel de guerre, Genève 1925, p. 133.

le premier délégué de l'Iran, plaida de nouveau, la cause de son pays⁽¹⁾.

Quand la Commission Géographique de la Conférence, eût à définir les zones de prohibition, certaines délégations voulurent prendre comme base de discussion la Convention de Saint-Germain, et par là inclure l'Iran dans ces zones. Les délégations iranienne et turque s'opposèrent à cette motion. La délégation iranienne déclara même, que si la Commission prenait la Convention ci-dessus, pour base de ses travaux, elle se verrait obligée de se retirer de la Conférence. L'insistance de l'Iran, la solidité de ses arguments, firent une forte impression sur les Membres de la Commission ; ils ne dissimulèrent pas leur sympathie pour l'Iran. Cette tactique eut un résultat heureux. La Sous-Commission Géographique chargée de déterminer les zones spéciales de prohibition, ne fit aucune mention dans son rapport de l'inclusion de l'Iran dans ces zones.

Dans cette phase de controverses, l'Iran remporta un premier succès et ce devait être le dernier : comme dans la fable, « la raison du plus fort » et non du plus juste, une fois encore allait l'emporter.

§ III. — *Inclusion du Golfe Persique et de la Mer d'Oman dans les zones spéciales.*

La Sous-Commission Géographique s'était bornée simplement à la détermination des zones spéciales terrestres, en ce qui concerne les zones maritimes prohibées, elle se considérait incompétente, et demandait le renvoi de la question à la Commission

(1) Actes de la Conférence pour le contrôle du commerce international des armes et munitions et des matériels de guerre, Genève, 4 mai-17 juin 1925.

militaire, navale et aérienne. Celle-ci contesta l'opportunité des zones maritimes spéciales. Elle justifiait son avis par ce fait que la surveillance, en haute mer n'existait pas, étant donné que les Parties Contractantes n'avaient pas droit de vérification, de pavillon, de visite et de saisie sur les navires indigènes, dans cette partie de la mer.

Le rapport de la Commission navale se heurta à des oppositions au sein de la Commission Géographique. La délégation britannique et la délégation indienne firent observer notamment que si les chapitres des zones maritimes étaient supprimés, la situation de tous les Gouvernements serait pire qu'auparavant.

Une Sous-Commission, dont l'Iran était Membre, fut chargée de l'étude de la question. Après une protestation de la délégation de l'Iran et de la délégation de la Chine contre la procédure adoptée, et en opposition avec la Commission navale, la Commission Géographique, au contraire, se prononça en faveur de la prohibition de certaines zones. Il ne restait donc qu'à déterminer l'étendue de ces zones et le régime de contrôle qui leur serait applicable. A cette fin, la Sous-Commission Géographique prit pour base de ses travaux la Convention de Saint-Germain et, par voie de conséquence, elle comprit le Golfe Persique et la Mer d'Oman dans la zone maritime prohibée. La délégation iranienne s'éleva contre cette détermination : elle déclarait notamment que la Sous-Commission devait établir un projet fondé sur le *statu quo*, c'est-à-dire sur l'état de chose existant, tandis qu'on lui avait imposé comme base de discussion les stipulations de la Convention de Saint-Germain qui n'avait pas été ratifiée par de nombreux pays, parmi lesquels se trouvait l'Iran.

A la neuvième séance de la Commission, le Général

Habibollah Khan s'élevait contre la décision prise par la Sous-Commission. Il y dénonçait les empiètements commis par une Conférence Internationale sur les droits d'un pays souverain et indépendant. Cette décision, soulignait le délégué de l'Iran, porterait atteinte aux intérêts légitimes et vitaux de son pays; elle le mettait dans la quasi-impossibilité de naviguer et de se livrer au commerce nécessaire à la vie nationale. La délégation iranienne demandait que l'on supprimât de la zone maritime spéciale le Golfe Persique et le Golfe d'Oman. La Commission Géographique repoussa cet amendement par soix voix contre trois.

Au moment où la question fut discutée au sein de la Commission générale de la Conférence, la délégation iranienne reprit ses arguments et protesta contre cette inclusion, mesure si contraire au principe fondamental du Pacte : l'égalité de droits entre les Membres. Dans un suprême effort de résistance, elle posa même à la Commission la question suivante : « Cette Conférence a-t-elle le droit de prendre des mesures par voie de vote lésant les droits d'un pays souverain et Membre de la Société des Nations, malgré les protestations de ce pays ? » La Commission, ayant constaté qu'elle dépasserait sa compétence en émettant un tel vote, s'abstint d'y procéder. Alors la délégation iranienne proposa simplement d'exclure de la zone maritime le Golfe Persique et le Golfe d'Oman.

Avant le vote, la délégation de la Grande-Bretagne et celle des Indes tinrent à démontrer l'importance que leurs Gouvernements respectifs attachaient à l'inclusion des régions en discussion ; ils ne ratifieraient pas la Convention si cette proposition venait à être adoptée.

Devant cette manœuvre qui avait la portée d'une

menace, la Commission générale rejeta la proposition iranienne par neuf voix contre trois, vingt et une délégations s'abstinrent, onze étaient absentes⁽¹⁾. Ce grand nombre d'abstentions démontre l'arbitraire de l'inclusion du Golfe Persique et du Golfe d'Oman dans des zones de prohibition.

§ IV. — *Assimilation des bateaux iraniens aux bateaux indigènes, et retrait de la délégation de l'Iran de la Conférence.*

La Commission générale, après avoir déterminé la zone maritime spéciale, avait à préciser quelles seraient les catégories des navires qui seraient soumis au régime de surveillance.

Aux termes du premier paragraphe de l'article 15, les bateaux indigènes d'un tonnage inférieur à 500 tonnes ne pouvaient pas se livrer aux opérations d'embarquement, de débarquement et de transbordement d'armes, de munitions ou engins de guerre. D'après le paragraphe suivant du même article était considéré bateau indigène : « Tout navire appartenant à un indigène, ou armé ou commandé par un indigène, ou dont plus de la moitié de l'équipage sera composé d'indigènes originaires des pays riverains de l'Océan Indien, à l'Ouest du 95° Est de Greenwich, la Mer Rouge, le Golfe Persique et le Golfe d'Oman ».

Par le fait de cette disposition, les bateaux iraniens se trouvaient soumis au même régime de contrôle que ceux des pays arabes limitrophes, pays sous protectorat anglais. L'Iran, à très juste titre, ne pouvait pas par dignité admettre cette assimilation et protesta

(1) Actes de la Conférence pour le contrôle du commerce international des armes et munitions et des matériels de guerre, Genève, 4 mai-17 juin 1925, p. 386.

contre elle. Il se réclamait de sa qualité de Membre de la Société des Nations et, à ce titre, il invoquait l'article 10 du Pacte qui garantit l'indépendance politique des Etats. L'opposition iranienne à toute mesure de contrôle spécial sur ses navires s'explique d'ailleurs par les leçons de l'expérience. Déjà l'Acte de Bruxelles, qui ne prévoyait que la traite des esclaves, avait abouti à imposer aux navires iraniens de si grosses entraves que de nombreux navigateurs iraniens s'étaient vus forcés d'inscrire leurs bateaux sur des registres étrangers pour reconquérir la liberté de navigation.

Au point de vue juridique, l'Iran faisait valoir que les Puissances ne peuvent pas, en passant une Convention, s'attribuer des droits de surveillance et de contrôle qu'elles ne possèdent pas en vertu des règles de Droit International sur des navires ressortissant à un Etat souverain et indépendant qui n'est point Partie à cette Convention et qui refuse même explicitement de la reconnaître. La délégation britannique faisait une objection : en maintenant, affirmait-elle, les navires iraniens dans la catégorie des navires indigènes soumis au contrôle spécial, le projet de Convention ne faisait que maintenir le *statu quo*. Au contraire, la délégation iranienne faisait remarquer, que ce prétendu *statu quo* n'avait été établi que par la Convention de Saint-Germain à laquelle l'Iran n'avait ni participé ni adhéré.

La délégation iranienne proposa à la Commission Géographique un amendement : il avait pour but d'exclure les bateaux iraniens de la catégorie des bateaux indigènes.

Cet amendement était conforme à la décision de la Commission technique navale et militaire qui avait, par douze voix contre onze abstentions, décidé de

ne pas comprendre les navires iraniens parmi les navires indigènes. C'était un succès. L'Iran en remporta un second, devant la Commission Géographique : celle-ci avait voté dans le même sens, par cinq voix contre deux ; accusant par une majorité plus forte la signification de son vote.

Devant ces résultats, les délégués britanniques s'empressèrent de déclarer que si la Conférence se ralliait à une telle décision, la Grande-Bretagne et l'Inde refuseraient de signer la Convention. Ils revenaient d'ailleurs à la séance suivante avec une soi-disante formule de compromis. Lord Onslow, délégué britannique, demandait que la dernière phrase du premier paragraphe fut modifiée de la manière suivante : au lieu de dire : « Sont interdites aux navires indigènes d'un tonnage inférieur à 500 tonnes », l'on dirait : « Sont interdites aux navires inférieurs à 500 tonnes ».

La Commission Géographique adopta l'amendement britannique, supprimant le mot indigène.

Cette subtilité, la suppression du mot indigène ne donna pas satisfaction à la délégation de l'Iran. Ce n'était pas par simple amour-propre qu'elle avait demandé l'exclusion des navires iraniens. En effet, comme la plupart (pour ne pas dire tous), les navires iraniens, ont un tonnage inférieur à 500 tonnes et comme, d'autre part, les bateaux des Puissances Etrangères qui naviguent dans le Golfe ont toujours un tonnage supérieur, cette mesure frappait l'Iran, et lui seulement dans l'exercice de son droit de libre navigation. Le premier délégué de l'Iran, le Prince Arfa, estima qu'il était de la dignité de son pays de ne pas assister à un tel vote qu'il considérait comme une injustice et il préféra se retirer.

Le Comité de rédaction put prévoir que la suppres-

sion du mot indigène risquait d'être dans ses conséquences grosse de difficultés, lorsqu'on appliquerait certains articles de la Convention à tous les navires même non indigènes. Par prudence, la Commission revint au premier texte proposé appliquant le régime exceptionnel de contrôle seulement aux bateaux indigènes y compris les bateaux iraniens.

Lorsque la résolution fut discutée à la Commission générale de la Conférence, l'Iran protesta avec la dernière énergie contre une décision qui portait directement atteinte à sa souveraineté, à ses droits incontestables, tout comme à ses intérêts et qui aboutissait à le mettre sous un véritable mandat.

En signe de protestation contre cette inégalité de traitement, l'Iran quitta définitivement la Conférence.

*
**

Dans son attitude, l'Iran n'obéissait pas seulement à des raisons particulières, il envisageait aussi l'intérêt supérieur et général des autres Etats qui pouvaient se trouver dans une situation analogue.

C'est ainsi qu'à la deuxième séance de la Conférence la délégation iranienne réclamait l'égalité de traitement entre les pays exportateurs et les pays importateurs d'armes⁽¹⁾.

Or, la Convention, en traitant exclusivement le trafic des armes, avait laissé de côté la deuxième question : celle de la fabrication des armes. Cette dissociation de deux problèmes si connexes établit une sorte d'inégalité entre les Etats importateurs et les Etats exportateurs. C'est que, en fait, un contrôle

(1) Actes de la Conférence pour le contrôle du commerce international des armes et munitions et des matériels de guerre, Genève, 4 mai-17 juin 1925, p. 133.

peut s'exercer sur le trafic des armes importées au moyen du régime de la publicité prévu par la Convention ; mais il est impossible, faute de réglementation spéciale, de contrôler dans le pays qui fabrique et qui exporte l'importance de cette fabrication. Dans ces conditions, le pays importateur d'armes se trouve toujours dans une situation inférieure à celle du pays fabriquant et exportateur ; d'autant plus que celui-ci a intérêt à dissimuler ses propres approvisionnements de guerre, comme l'expérience le démontre. Voilà en quoi consiste cette inégalité de traitement, cette injustice.

Il est à noter que la connexité entre le problème de la fabrication privée des armes et celui de leur contrôle international que la Conférence a négligé de traiter dans le même plan, a été reconnu par la Commission Temporaire Mixte et la Commission Permanente Consultative ⁽¹⁾ et même par le Conseil de la Société des Nations ⁽²⁾.

Autre objection. La Convention déroge aux dispositions de l'article 23 du Pacte aux termes duquel les Etats Membres chargent la Société des Nations du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun.

En dépit de cette disposition qui confie à la Société des Nations le mandat de contrôler le trafic des armes, la Convention (annexe 2), prévoit un contrôle qui serait exercé dans les « zones spéciales » par les navires de guerre des Parties Contractantes.

La pratique d'un contrôle où le mandat est inspiré par les intérêts particuliers, ne présente pas les

(1) *J.O.* de la S.D.N., 1931, p. 1584.

(2) *J.O.* de la S.D.N., février 1931, p. 155.

mêmes garanties d'impartialité qu'un mandat confié à un organisme désintéressé tel que la Société des Nations, se réglant d'après les intérêts généraux et la seule équité.

Depuis la Conférence, l'Iran n'a pas cessé de protester contre la Convention du 17 juin 1925, soit devant l'Assemblée, soit devant le Conseil, et même lorsqu'il adhéraît aux autres accords internationaux, il prit toujours soin de spécifier ses réserves à l'égard de cette Convention. A la VI^e Assemblée, son premier délégué, après avoir démontré combien l'Iran est intéressé au contrôle du trafic illicite des armes, regrettait qu'on eut rendu impossible son adhésion à la Convention par une « Clause qui fait du Golfe Persique une zone prohibée, et qui aurait même assimilé les bateaux persans à des navires indigènes des colonies ou des pays sous mandat », si l'accord avait été revêtu de la signature du Gouvernement⁽¹⁾ ».

En 1931, l'Iran réitéra sa protestation dans un mémorandum communiqué aux Membres de la Société des Nations⁽²⁾. Il demandait la réunion d'une Conférence Internationale qui élaborerait une Convention réglementant simultanément les deux questions de la fabrication privée et du trafic des armes et des munitions de guerre. On aurait à réviser la Convention du 17 juin 1925 de façon à « assurer en tous points et à tous égards le principe sur lequel est basé le Pacte de la Société des Nations, l'égalité des Etats devant la loi internationale.

D'après le Gouvernement iranien, la Nouvelle Convention ne devrait faire aucune distinction quant

(1) Actes de la VI^e Assemblée 1925, p. 55-56.

(2) J.O. de la S.D.N., août 1931, p. 1583.

au régime de contrôle à exercer entre les petits et les grands navires. En effet, ce sont plutôt les grands navires qui se livrent au trafic des armes.

La nouvelle Convention devrait laisser libre chaque Etat de réglementer le droit d'arborer son pavillon. Elle devrait surtout respecter la souveraineté des pays dans leurs mers territoriales ; souveraineté qui a été atteinte par les dispositions de la Convention de 1925.

Dans ce débat long et compliqué, l'Iran éprouvait une déconvenue. Il ressentait profondément l'injustice d'un traitement qu'il interprétait comme une *diminutio capitis* ; ce fut le sens et la portée de l'acte qu'il accomplit en se retirant de la Conférence. Il n'obtenait pas gain de cause. Cependant, satisfaction morale sinon politique, il avait pour lui le témoignage de sa conscience, et l'espoir qu'un jour il serait mieux compris, mieux jugé, et traité avec plus de considération. Il avait lutté avec dignité, avec vaillance pour conserver sa souveraineté dans l'ensemble de ses attributs et, dans un intérêt supérieur et général, il avait, avec la même fermeté et avec le même esprit de justice, soutenu la cause des pays qui se trouvent dans une situation analogue (pays importateurs d'armes).

En suivant cette ligne de conduite, il était fidèle aux principes de l'égalité de droits et de la solidarité des intérêts collectifs.

SECTION IV

Le Désarmement moral

Plus on étudie le problème de la sécurité, plus on arrive à la conclusion que la sécurité n'est pas un fait, c'est un sentiment. Certes, il y a pour former ce sentiment des faits concrets, tels des engagements d'assistance mutuelle. Mais ils ne sont pas seuls à l'influencer. A côté d'eux, il y a des facteurs d'ordre moral extrêmement importants, à savoir le degré de confiance ou de méfiance quant aux intentions du voisin. Lorsque dans un Etat il n'existe aucun esprit agressif ou belliqueux, son voisin se sent en sécurité et peut désarmer. Mais lorsqu'une campagne d'excitation se produit, le voisin est inquiet et se prépare aux armes ; il en résulte que le désarmement matériel est influencé dans une très grande mesure par le désarmement moral. Ce fut toujours le point de vue de l'Iran.

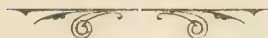
Dès 1922, son délégué, M. Foroughi, proposait des moyens pratiques pour la réalisation de ce désarmement des « cœurs et des esprits », problème urgent et en liaison intime avec le désarmement matériel. Il suggérerait la rééducation des peuples par l'impression et la distribution de brochures dans toutes les langues européennes et asiatiques. Ces tracts étaient des exhortations à la fraternité. Il souhaitait, en outre, la réunion de Conférences périodiques où la cause de la paix serait évoquée par les amis de la paix. Il préconisait aussi un enseignement destiné à la jeunesse : le programme comporterait des exposés sur le but, les méthodes et le résultat de la Société des Nations.

Il recommandait d'interdire toute propagande qui diffuserait la haine entre les peuples.

Pour l'exécution de ce dessein, il comptait sur la coopération de la presse : « la presse mondiale doit être également invitée à poursuivre le même but, afin que la haine et l'hostilité des Puissances belligérantes motivée par la Grande-Guerre fassent place à des sentiments de fraternité et d'égalité ⁽¹⁾ ».

C'est un honneur pour l'Iran d'avoir été parmi les nations une des premières à attirer l'attention sur le désarmement moral et à dresser un plan de réalisation. La Société des Nations a hautement reconnu la valeur de cette initiative : elle a pris à son compte la préparation de cette œuvre d'éducation, entre toutes vraiment humaine.

(1) Actes de la IV^e Assemblée, 1923, p. 154.



CONCLUSION

Nous venons de retracer les étapes de l'organisation de la paix, d'examiner ses éléments principaux : la mise hors la loi de la guerre, l'arbitrage, la sécurité, le désarmement, ainsi que l'attitude de l'Iran en face de ces problèmes. Il faut maintenant faire le bilan de l'effort accompli. Quelle conception de la paix se dégage-t-il de l'activité iranienne à Genève ?

Le principe de la renonciation à la guerre doit constituer le point de départ de toute organisation de la paix. Telle était l'opinion de l'Iran et il a contribué à sa réalisation par son adhésion au Pacte de Paris et au Protocole Litvinoff qui condamnent la guerre comme instrument de politique nationale. La renonciation à la guerre doit être sans réserve dans ce sens que le recours à la guerre doit être, sauf le cas de légitime défense proprement dit, condamné d'une façon absolue.

C'est pourquoi il s'est élevé contre les réserves de certaines Puissances qui envisagent la possibilité d'intervenir dans les affaires des autres continents sans que leur intervention ait vraiment un caractère de légitime défense.

Pour la réalisation de la sécurité, l'Iran a eu deux attitudes différentes ayant le même but. La première tendait à multiplier les garanties, les moyens, à augmenter le sentiment de la sécurité, à la rendre plus efficace.

Dans cette voie, il a toujours pris les devants. Partisan le plus fervent d'une sécurité basée sur l'assistance mutuelle, il donna son adhésion de principe au projet du Traité d'Assistance mutuelle et au Protocole de Genève qui auraient dû réaliser une paix solide et stable s'ils n'avaient pas échoué.

En 1932, l'Iran ratifia la Convention d'Assistance financière qui permettait, le jour où elle serait mise en vigueur à un Membre de s'assurer une aide financière s'il venait à être l'objet d'une agression.

L'Iran ne se borna pas seulement à adhérer aux Conventions multilatérales conclues sous les auspices de la Société des Nations. Il a conclu avec ses voisins (la Russie, l'Afghanistan, la Turquie), des accords régionaux bilatéraux et multilatéraux qui ont pour but d'assurer la paix et la sécurité dans une partie de l'Asie où, vu la situation géographique des pays en contact, des frictions et des malentendus étaient possibles.

L'Iran a ainsi contribué à éclaircir l'atmosphère internationale ; il s'est efforcé de remplir sa mission pacifique en Moyen Orient.

La deuxième attitude de l'Iran consistait à empêcher la réussite de toutes les tentatives qui auraient pour but de faire disparaître les garanties de sécurité ou en amoindrir l'efficacité. Dans ce sens, il a eu notamment le courage d'opposer seul son veto catégorique lorsqu'on a voulu supprimer et puis amender l'article 10 du Pacte qui garantit aux Membres leur intégrité territoriale et envisage une action collective en cas d'agression.

Le déclenchement d'une action collective, des mesures de sanctions contre l'agresseur, est prévu par l'article 16 du Pacte. L'Iran a été, dès le début de

la Société des Nations, en faveur du renforcement des dispositions de cet article. Il est d'avis que pour supprimer la guerre, il faut enlever à un agresseur éventuel toute chance de succès. Pour cela, il est nécessaire de créer un système vraiment efficace de sanctions. Dans ce sens, on peut rappeler les tentatives non couronnées de succès : 1923, Traité d'Assistance mutuelle, abandonné l'année suivante ; 1924, Protocole de Genève, même sort ; 1925, Résolution de l'Assemblée tendant à élargir le système du Pacte rhénan (Locarno), demeuré lettre morte ; 1926, nouvelle résolution de l'Assemblée dans le même sens, même résultat ; 1927, tentative de ressusciter le Protocole, échec complet ; 1928, recommandation par l'Assemblée de modèles de Traités d'Assistance, encore sans résultat effectif, etc...

Toutes ces tentatives manquées, ces projets enterrés, ces résolutions restées lettre morte, ne pouvaient certes pas augmenter le sentiment de sécurité des peuples se croyant menacés. Les raisons de ces multiples échecs doivent être recherchées dans la méconnaissance de l'importance des sanctions et de leur valeur préventive ainsi que dans l'absence d'un véritable esprit de solidarité internationale, ce qui se traduit par le fait que certains Etats ne font pas partie de la Société des Nations, et que d'autres ne veulent pas assumer de nouveaux engagements.

On peut déduire de la position que l'Iran a prise en la matière que selon lui un système efficace de sanctions doit être basé sur deux principes : détermination automatique de l'agresseur et engagement formel de tous les Etats à participer à l'action collective.

En ce qui concerne la détermination de l'agresseur

les travaux de la Société des Nations n'ont pas abouti à un résultat positif. En cas de recours à la guerre, les Etats ne sont obligés tout d'abord qu'aux sanctions économiques contre l'Etat fautif. Puis, il faut que le Conseil leur recommande à l'unanimité les effectifs par lesquels ils contribueront aux forces destinées à faire respecter les engagements de la Société des Nations. Mais le Conseil sera-t-il unanime ? La liberté laissée au Conseil au sujet de la détermination de l'agresseur est très dangereuse, parce qu'une Puissance aura presque toujours un ami disposé à la défendre et empêcher l'unanimité de se faire sur la réalité de l'agression.

L'Iran, n'ayant pas atteint son but dans le cadre de la Société des Nations, participa en dehors d'elle à la conclusion de la Convention du 3 juillet 1933 sur la définition de l'agresseur. Cette Convention à caractère régional donne une définition claire et simple de l'agression permettant la désignation automatique de l'agresseur. Elle possède, dans le domaine international, une importance considérable ; car c'est la première fois qu'un texte positif définit l'agresseur, définition que l'organisme de Genève n'avait pas pu donner jusqu'ici par sa propre initiative et dans son cadre.

Quant à l'action collective, dans les circonstances actuelles, elle est très incertaine, soumise à des conditions très difficiles à réaliser. Le conflit Italo-Ethiopien en fournit un exemple frappant.

Pour la première fois qu'on a voulu appliquer l'article 16 on s'est heurté à des oppositions d'intérêts et à des obstacles insurmontables. La non participation d'un assez grand nombre d'Etats, notamment certains Membres de la Société des Nations, aux

mesures entreprises, leur enlève la complète efficacité.

L'Iran, toujours soucieux d'observer ses obligations en tant que Membre de la Société des Nations, n'a pas hésité de décider l'application de ces mesures sur son territoire. Cette obligation s'imposait d'autant plus pour lui qu'il soutenait la thèse d'un engagement formel de tous les Etats à participer à l'action commune.

Organisation de la sécurité par le renforcement des garanties et des engagements d'Assistance mutuelle par un pacte général et des pactes régionaux ; organisation préventive dans la mesure du possible, de l'action commune : telle a été et telle est encore la conception de l'Iran dans le domaine de la sécurité.

Mais l'Iran ne s'est pas intéressé seulement aux questions relatives à la sécurité, il s'est aussi préoccupé du deuxième pilier de l'organisation de la paix : le règlement pacifique des différends internationaux et l'arbitrage.

Pour affirmer son point de vue, il a adhéré à la clause facultative et il a fait un emploi fréquent de l'arbitrage dans ses Traités. De plus, il s'est efforcé de régler notamment par des arrangements amiables ses différends avec d'autres Puissances. L'invasion bolcheviste, en 1920, s'annonçait grave d'autant plus qu'elle avait surgi au lendemain de la guerre mondiale. L'Iran fit preuve de conciliation. Le conflit prit fin et le Traité d'Amitié du 26 février 1921 fut conclu entre les deux pays. Dans le même esprit, l'Iran trouva une solution amiable dans son différend avec l'Angleterre, au sujet de l'Anglo-Iranian Oil Company.

Deux différends restent en suspens : le différend

de frontières entre l'Iran et l'Irak, et le différend entre l'Iran et l'Angleterre au sujet des îles Bahrein.

Le premier recevra, espérons-le, bientôt une solution, grâce au changement d'attitude du Gouvernement irakien et de son ferme désir de résoudre la question dans un esprit conforme aux intérêts des deux pays.

Quant à la question des îles Bahrein, elle est encore pendante, mais on en souhaite ardemment la solution.

L'Iran suivra la même ligne de conduite pour le règlement des différends qui surgiraient dans l'avenir entre lui et les autres Puissances. Cette méthode s'impose davantage quand on remarque qu'il a inséré presque dans tous ses Traités l'arbitrage comme mode normal de solution.

Reste la question du désarmement. Dans ce domaine, la Société des Nations et la Conférence du désarmement ne sont pas parvenues à des résultats positifs. La raison en doit être cherchée dans l'insuffisance des garanties de sécurité.

Quand la sécurité aura été assurée et qu'un peuple aura toutes les garanties en cas d'agression de n'être pas obligé de compter uniquement sur ses propres forces, alors seulement le désarmement pourra s'obtenir. C'est pourquoi l'Iran soutient généralement la thèse des Etats qui n'acceptent pas le désarmement tant que les garanties de sécurité sont insuffisantes.

Le désarmement moral n'a pas moins préoccupé l'Iran. Dans son esprit, c'est la première phase dans la réalisation du désarmement matériel.

Au résumé et en conclusion, considérant la Sécurité et ses fondements, désarmement, arbitrage, d'une part, puis d'autre part, les principes observés et

l'attitude adoptée par l'Iran à propos de ces questions, on se croit autorisé à affirmer que la conception iranienne de l'organisation de la paix ne saurait être que la conception et l'application d'une formule coordinatrice et pour ainsi dire : « MATHÉMATIQUE », « à *sécurité progressive, désarmement progressif* ».

Vu :

Le Doyen,
E. ALLIX

Vu :

Le Président de la Thèse,
A. DE LA PRADELLE

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY



BIBLIOGRAPHIE CONSULTÉE

A. — Auteurs

- ADLE. — *Traité de Droit Civil*, Téhéran, 1929.
- ALA (Hussein). — *La Perse*. Dictionnaire Diplomatique, T. 2.
- ANSON. — *Law of contract*, 16^e édition, 1923.
- ANZILOTTI. — *Cours de Droit International*. (Traduction par G. Gidel), Paris, 1929.
- BASDEVANT. — *La conclusion et la rédaction des Traités et les instruments diplomatiques autres que les Traités*. Recueil des Cours de l'Académie Internationale de La Haye, 1926, T. XV.
- CAVAGLIERI. — *Règles générales du Droit de la Paix*. Recueil des Cours de l'Académie Internationale de La Haye, T. XXVI, 1929.
- COLIN et CAPITANT. — *Cours élémentaire de Droit Civil*. Paris, 1924.
- DE LA PRADELLE (A.). — *La Justice Internationale*. Cours de doctorat. 1932-1933.
- Cours professé à la Dotation Carnégie, 1928-1929.
- Cours professé à la Dotation Carnégie, 1930-1931.
- DE LA PRADELLE et POLITIS. — *L'indivisibilité de la frontière et le conflit Colombo-Vénézuélien*. Revue du Droit International Public, 1921.
- DE LA PRADELLE (Paul). — *La Frontière*. Thèse, Paris, 1928.
- *Le Droit International Public*. Cours de Licence, 1935-1936.
- DEVAUX (Jean). — *Traité élémentaire de Droit International Public*, 1935.

- DIAMANDESCO (Jean). — *Le problème de l'agression dans le Droit International Public actuel*. Thèse Paris, 1935.
- FAUCHILLE (Paul). — *Traité de Droit International Public*. Huitième édit. Paris, Rousseau et Cie ; 1921-1929 (4 volumes).
- FRANZ VON LISZT. — *Le Droit International*. (Traduction française par G. Gidel), 1928.
- GRALINSKI, — *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la S. D. N.* 1925.
- HYDE. — *International Law*, 1922.
- JOSSERAND (Louis). — *Cours du Droit Civil positif français*, 2^e édition, 1932.
- KOMARNICKI (Titus). — *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la S.D.N.* Paris, 1923. Thèse, préface de M. le Professeur A. G. de La Pradelle.
- LE FUR (Louis) — *Les Conventions de Londres (1933) et la Définition de l'agression*. Revue de Droit International de Sciences diplomatiques et politiques, 1933.
- *Précis de Droit International*. Paris, 1933.
- *Le développement historique du Droit International*. Recueil des Cours de l'Académie Internationale de La Haye, T. 41, 1932.
- LE FUR et CHKLAVER. — *Recueil des Textes de Droit International Public*, Paris, 1934.
- LE GALL (Robert). — *Le Pacte de Paris du 27 août 1928*. Paris, 1930.
- LOUREN. — *Le régime international des ports*. Recueil des Cours de La Haye, 1926, T. XV.
- MANDELSTAM (André). — *L'interprétation diplomatique du Pacte de Paris*. Revue générale de Droit International, 1933.
- MATINE DAFTARY. — *La suppression des capitulations en Perse*. Paris, 1930.

- MICHAÏLIDÈS (Philippe). — *La neutralité et la S.D.N.* Thèse, Paris, 1933.
- MICHON (Louis). — *Les Traités Internationaux devant les Chambres.* Paris, 1901.
- MILIOUKOV. — *La Politique extérieure des Soviets,* Paris, 1934.
- MIRKINE GUETZÉVITCH. — *Le Droit Constitutionnel International.* Paris, 1933.
- NICOLESKO. — *Les gisements pétrolifères de la Perse.* Paris, 1928.
- NOLDE. — *L'Irak, origine historique et situation internationale.* Thèse, Paris, 1933.
- PLANIOL. — *Traité élémentaire de Droit Civil.* T. II. 1928.
- POLITIS. — *Mémoire sur les questions relatives à la sécurité, Documents de la Commission préparatoire, série VI.*
- PRINCE ARFA (Reza). — *Le statut International de la Perse.* Communication à l'Académie Diplomatique Internationale. Séance et travaux, T. VII-XII (Décembre 1929).
- *La Perse et les Traités.* Communication à l'Académie Diplomatique Internationale. Séance et travaux. T. I, 1932.
- RAY (Jean). — *Commentaire du Pacte de la S.D.N.* Paris, 1930, et les trois premiers suppléments de la *Politique et la Jurisprudence de la S.D.N.*
- RIVIER. — *Principes du Droit des Gens,* Paris, 1896.
- SCELLE (Georges). — *Règles générales du Droit de la Paix,* Recueil des Cours de l'Académie Internationale de La Haye, T. XXXVI, 1933.
- *Précis de Droit des Gens.* (Les deux premiers volumes). Paris, 1933 et 1934.
- SÉFÉRIADES (Stélio). — *Principes généraux du Droit International.* Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, T. XXXIV, 1930.

- SIBERT (Marcel). — *A propos des Conventions signées à Londres, le 3 juillet 1933*. Revue générale de Droit International Public, 1933.
- STRUYCKEN. — *La S.D.N. et l'intégrité territoriale*. Bill. Visseriana, 1923.
- UDINA. — *La succession des Etats quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques*. Recueil 1933, T. XXXIV.
- VADALA. — *Le Golfe Persique*. Paris, 1920.
- VERDROSS. — *Règles générales du Droit International de la Paix*. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, T. XXXIV, 1930, 1929, T. III.
- WESTLAKE. — *Traité du Droit International*. Edition française, (traduit par A. de La Pradelle), Oxford, 1924.
- WILLIAMS FISCHER (John). — *La Convention pour l'Assistance financière aux Etats victimes d'agression*. Recueil des Cours de l'Académie Internationale de La Haye. T. XXXIV (1930 IV).
- WITENBERG. — *La recevabilité des réclamations devant les Juridictions Internationales*. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, T. XXXI.
- WOLFF. — *Les principes généraux du Droit applicables dans les rapports internationaux*. Recueil des Cours de l'Académie Internationale de La Haye, 1936, T. XXXVI.
- ZANGUENEH (Azami). — *Le Pétrole en Perse*. Paris, 1933.
-

B. — *Documents de la Société des Nations*

- I. — *Actes des Assemblées de la Société des Nations* (1920-1934).
Séances plénières.
Séances des Commissions.
- II. — *Journal Officiel de la S. D. N.*
- III. — *Recueil des Traités.*
- IV. — *Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement.* (Procès-verbaux : Séries II et III, 1926 ; série IV, 1927 ; séries V, VI, IVI, 1928).
- V. — *Procès-verbal de la Commission Générale de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.* (Vol. I, 1932 et vol. II, 1933).
- VI. — *Documents de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.* (Vol. I, 1932 et vol. II, 1935).
- VII. — *Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale.*
-

C. — *Revue, journaux
et diverses publications consultés*

Affaires étrangères, Paris.

Annuaire de l'Institut de Droit International.

American Journal of International Law. Washington

Bulletin de l'Académie Diplomatique. (Séances et Travaux), Paris.

Bulletin Interparlementaire.

La Documentation Internationale (dirigée par M. L. Le Fur), Paris.

Foreign Affairs. New-York.

Revue de Droit International, dirigée par M. A. de La Pradelle. (R. D. I.).

Revue Générale de Droit International Public. (R. G. D. I. P.), dirigée par M. Sibert, Paris.

Revue de Droit International et de législation comparée. (MM. Rolin, Jacquemyns et Ch. de Vischer). Bruxelles.

Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye.



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
--------------------	---

CHAPITRE PREMIER

La Sécurité

SECTION I. — La Question de l'article 10 du Pacte et le veto de l'Iran	6
§ I. — Généralités	6
§ II. — Tentative de suppression	10
§ III. — Tentative d'amendement	12
§ IV. — Tentative d'interprétation	16
SECTION II. — Le Traité d'Assistance Mutuelle	23
SECTION III. — Le Protocole de Genève	26
SECTION IV. — Les Ententes régionales	29
§ I. — Généralités	29
§ II. — Les Pactes régionaux de sécurité de l'Iran	30
SECTION V. — Le Pacte Briand-Kellog	38
SECTION VI. — La Convention d'Assistance financière.	42
SECTION VII. — Définition de l'Agresion et de l'Agresseur. Les Conventions du 3 juillet 1933.....	50
SECTION VIII. — La Question de l'Article 16 : Les Sanctions	54

CHAPITRE II

Le règlement pacifique des différends internationaux

SECTION I. — L'Invasion des bolcheviks en 1920	58
§ I. — Les faits	58
§ II. — Appel à la Société des Nations	60
§ III. — Entente et Conciliation	61
SECTION II. — Différend entre la Grande-Bretagne et l'Iran au sujet de la Concession de l'Anglo-Iranian Oil Company	63
§ I. — Généralités	63
§ II. — L'annulation de la Concession	64
§ III. — L'affaire devant la Société des Nations	70
§ IV. — La Concession de 1933.....	81

SECTION III. — Le Différend de frontières entre l'Iran et l'Irak	87
§ I. — Généralités	87
§ II. — L'aspect historique du différend : Les Faits	92
§ III. — L'aspect juridique du différend : Le Droit	103
SECTION IV. — Le Différend entre l'Iran et la Grande-Bretagne au sujet des îles Bahrein	120
§ I. — Les faits	120
§ II. — Le droit	126

CHAPITRE III

L'Arbitrage

SECTION I. — L'adhésion de l'Iran à la clause facultative	131
SECTION II. — La Clause d'Arbitrage dans les Traités d'Amitié de l'Iran	133

CHAPITRE IV

Le Désarmement

SECTION I. — Généralités	140
SECTION II. — La Thèse Iranienne du désarmement... ..	143
SECTION III. — Contrôle international du Commerce des Armes. La Convention du 17 juin 1925	146
§ I. — Généralités	146
§ II. — Tentative d'inclusion de l'Iran dans des zones spéciales	148
§ III. — Inclusion du Golfe Persique et de la Mer d'Oman dans les zones spéciales	150
§ IV. — Assimilation des bateaux iraniens aux bateaux indigènes, et retrait de la délégation de l'Iran de la Conférence.....	153
SECTION IV. — Le Désarmement moral	160
CONCLUSION	162
BIBLIOGRAPHIE	169

